

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL

PRIMER PERÍODO DE LA XLVIIa. LEGISLATURA

16ª SESIÓN

PRESIDEN

EL SEÑOR DANILO ASTORI
Presidente

Y

EL SEÑOR OPE PASQUET
3er. Vicepresidente

ACTÚAN EN SECRETARÍA LOS TITULARES HUGO RODRÍGUEZ FILIPPINI Y MARTI DALGALARRONDO AÑÓN
Y EL PROSECRETARIO JOSÉ PEDRO MONTERO

Nº 16 - TOMO 90 2 DE FEBRERO DE 2011



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL

PRIMER PERÍODO DE LA XLVIIa. LEGISLATURA

16ª SESIÓN

1° PARTE

PRESIDEN

EL SEÑOR DANILO ASTORI
Presidente

Y

EL SEÑOR OPE PASQUET
3er. Vicepresidente

ACTÚAN EN SECRETARÍA LOS TITULARES HUGO RODRÍGUEZ FILIPPINI Y MARTI DALGALARRONDO AÑÓN Y EL PROSECRETARIO JOSÉ PEDRO MONTERO

SUMARIO

---

1) TEXTO DE LA CITACIÓN

"Montevideo, 27 de enero de 2011.

La **ASAMBLEA GENERAL** se reunirá en Sesión extraordinaria el próximo miércoles 2 de febrero, a la hora 15, a fin de hacer cesar el receso e informarse de los asuntos entrados y considerar el siguiente

ORDEN DEL DÍA

- Informe de la Comisión Especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de Seguridad Pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal.
Carp. Nº 32/10 - Rep. Nº 4/10
Anexo I

Marti Dalgalarrondo Añón
Secretario

Hugo Rodríguez Filippini
Secretario."

2) ASISTENCIA.

ASISTEN: los señores Senadores **Sergio Abreu, Ernesto Agazzi, José Amorín, Carlos Baráibar, Pedro Bordaberry, Alberto Couriel, Eber Da Rosa, Susana Dalmás, Eleuterio Fernández Huidobro, Ramón Fonticiella, Francisco Gallinal, Luis Alberto Heber, Luis Alberto Lacalle Herrera, Jorge Larrañaga, Daniel Martínez, Rafael Michelini, Carlos Moreira, Constanza Moreira, Rodolfo Nin Novoa, Gustavo Penadés, Enrique Rubio, Jorge Saravia, Alfredo Solari, Héctor Tajam, Lucía Topolansky, Tabaré Viera** y **Mónica Xavier**; y los señores Representantes **Pablo Abdala, Verónica Alonso, Fernando Amado, José Amy, Andrés Arocena, Roque Arregui, Alfredo Asti, Julio Bango, Julio Battistoni, José Bayardi, Gustavo Bernini, Ricardo Berois, Daniel Bianchi, Marcelo Bistolfi, Gustavo Borsari Brenna, Graciela Cáceres, Fitzgerald Cantero, Rodolfo Caram, Felipe Carballo, Germán Cardoso, Gustavo Cersósimo, Antonio Chiesa, Hugo Dávila, Walter De León, Gonzalo de Toro, Álvaro Delgado, Guillermo Facello, Julio Fernández, Roberto Fracchia, Jorge Gandini, Javier García, Mario García, Juan Manuel Garino, Aníbal Gloodtdofsky, Rodrigo Goñi, Óscar Groba, Doreen Javier Ibarra, Pablo Iturralde, Luis Alberto Lacalle Pou, María Elena Laurnaga, Andrés Lima, José Carlos Mahía, Alma Mallo Calviño, Daniel Mañana, Rubén Martínez Huelmo, Graciela Matiauda Espino, Felipe Michelini, Gonzalo Mujica, Amin Niffouri, Gonzalo Novales, Raúl Olivera, Jorge Orrico, Miguel Oteggui, Yerú Pardiñas, Ivonne Passada, Daniel Payssé, Guzmán Pedreira, Daniel Peña Fernández, Aníbal Pereyra, Susana Pereyra, Darío Pérez Brito, Pablo Pérez González, Esteban Pérez, Mario Perrachón, Ricardo Planchón Geymonat, Iván Posada, Jorge Pozzi, Luis Puig, Daniel Radío, Nelson Rodríguez Servetto, Edgardo Rodríguez, Gustavo Rombys, Sebastián Sabini, Alejandro Sánchez, Richard Sander, Berta Sanseverino, Pedro Saravia, Víctor Semproni, Mario Silvera, Juan C. Souza, Martín Tierno, Hermes Toledo Antúnez, Carlos Varela Nestier, Juan Ángel Vázquez, Álvaro Vega Llanes, Walter Verri, Carmelo Vidalín, Dionisio Vivían** y **Horacio Yanes**

FALTAN: con licencia: el señor Representante **Óscar Magurno Souto;** con aviso: los señores Senadores **Juan Chiruchi** y **Eduardo Lorier**, y los señores Representantes **Gerardo Amarilla, José Carlos Cardoso, Alberto Casas, Gustavo Espinosa, Martha Montaner, Alberto Perdomo Gamarra, Ana Lía Piñeyrúa, Daisy Tourné** y **Jaime Mario Trobo;** y sin aviso: el señor Representante **Carlos Gamou**

3) LEVANTAMIENTO DEL RECESO.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la Sesión.

(Es la hora 15 y 15 minutos.)

- Se va a votar si se levanta el receso para que la Asamblea General se informe de los asuntos entrados.

(Se vota:)

-69 en 69: Afirmativa. UNANIMIDAD.

(Murmullos.)

-La Mesa ruega a los señores Legisladores disminuir el volumen de los murmullos en Sala.

4) ASUNTOS ENTRADOS.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:)

La Presidencia de la República remite copia de varias resoluciones, por las cuales se autorizan compras directas de equipamiento destinado a la prevención y combate de incendios forestales.

El Ministerio de Economía y Finanzas remite:

- un mensaje por el que comunica que hará uso de la facultad dispuesta en el artículo 5º de la Ley Nº 17.947, de 8 de enero de 2006, en la redacción dada por el artículo 1º de la Ley Nº 18.519, de 15 de julio de 2009, en lo que refiere al tope de deuda correspondiente al ejercicio 2006.

- copia de las siguientes resoluciones, relacionadas:

- con el Convenio de Cooperación Técnica No reembolsable a celebrarse entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo.

- con la solicitud planteada por el Ministerio de Salud Pública, a efectos de dar cumplimiento a las obligaciones por haberes adeudados a los trabajadores del Hospital Italiano.

- con la solicitud planteada por la Administración de los Servicios de Salud del Estado, a efectos de hacer frente a los imprevistos de carácter asistencial de dicho Organismo.

- con el contrato de préstamo entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo, destinado al Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA).

- TÉNGANSE PRESENTES.

El Ministerio de Defensa Nacional remite copia de varias resoluciones, relacionadas con trasposiciones de créditos.

El Ministerio de Industria, Energía y Minería remite notas comunicando:

- la contratación bajo la modalidad de Trabajo a Término de un funcionario.

- la contratación bajo la modalidad de Arrendamiento de Servicios de varios funcionarios.

- la prórroga en la contratación de funcionarios en distintas Unidades.

El Ministerio del Interior remite copia autenticada de una resolución por la cual se autoriza la contratación de un Inspector General, para ocupar el cargo de Inspector de Escuelas y Cursos.

El Ministerio de Educación y Cultura remite copia de varias resoluciones relacionadas con trasposiciones de créditos.

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas remite copia de varias resoluciones relacionadas con trasposiciones de créditos.

El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca remite:

- copia de varias resoluciones relacionadas con la aprobación de partidas presupuestales del Instituto Nacional de Colonización.

- copia de varias resoluciones sobre trasposiciones de créditos.

- copia de varias resoluciones referidas a autorizaciones otorgadas a Sociedades Forestales, según lo previsto en la Ley Nº 18.092, de 7 de enero de 2007, su modificativa y decretos reglamentarios.

El Ministerio de Relaciones Exteriores remite copia de un decreto por el cual se fijan los coeficientes a aplicar en la liquidación de haberes y partidas a los funcionarios del Servicio Exterior.

Los Ministerios de Transporte y Obras Públicas y de Economía y Finanzas remiten copia de dos decretos, relacionados con la Ejecución del Presupuesto Operativo, de Operaciones Financieras de Inversiones de PLUNA Líneas Aéreas Uruguayas (Ente Autónomo) correspondientes a los Ejercicios 2010 y 2011.

La Administración Nacional de Educación Pública remite copia de varias resoluciones relacionadas con trasposiciones de créditos.

El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay remite copia de dos resoluciones relacionadas con trasposiciones de créditos.

-TÉNGANSE PRESENTES.

La Cámara de Representantes comunica que en sesión de fecha 1º de diciembre de 2010 han sido designados para integrar la Comisión Permanente que actuará al término del primer período ordinario de la XLVIIa. Legislatura, los señores Representantes Roberto Fracchia, Esteban Pérez, María Elena Laurnaga, Berta Sanseverino, Jaime Mario Trobo, Rodrigo Goñi y Juan Garino, como titulares, y en carácter de suplentes los señores Representantes Andrés Lima, Gonzalo de Toro, Julio Bango, Carlos Varela, Rodolfo Caram, Pedro Saravia y Juan Vázquez, respectivamente.

-TÉNGASE PRESENTE.

La Suprema Corte de Justicia remite:

- sentencias relacionadas con Demandas Laborales – “Excepción de Inconstitucionalidad - Ley Nº 18.572, sobre Abreviación de los Procesos Laborales”.

- copia de la Resolución Nº 395/10, referente a la transformación de cargos.

- copia de la Resolución Nº 1/11, por la que se aprueba un ajuste a la escala salarial porcentual.

-TÉNGANSE PRESENTES.

La Comisión Especial sobre Seguridad Pública eleva un informe relacionado con el análisis de la legislación vinculada con la seguridad pública, y con la de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

-HA SIDO REPARTIDO Y ESTÁ INCLUIDO EN EL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN DE HOY.

La Comisión Permanente remite un informe relacionado con las condiciones de aplicación de la ley penal juvenil en los casos de extrema gravedad.

-A LA COMISIÓN ESPECIAL SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA.

Las Juntas Departamentales de Florida y Paysandú comunican, de conformidad con lo establecido en el artículo 225 de la Constitución de la República, que han resuelto no aceptar las observaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas al Presupuesto Quinquenal, Período 2011 - 2015.

-A LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN.

El Tribunal de Cuentas remite:

- la Memoria Anual correspondiente al año 2007, en cumplimiento de lo dispuesto por los literales C) y D) del artículo 211 de la Constitución de la República.

-TÉNGASE PRESENTE. QUEDA LA DOCUMENTACIÓN A DISPOSICIÓN DE LOS SEÑORES LEGISLADORES EN LA SECRETARÍA DE LA ASAMBLEA GENERAL.

- copia de los siguientes oficios transcribiendo varias resoluciones relacionadas con los siguientes organismos: Administración Nacional de Correos, Agencia Nacional de Vivienda, Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Pórtland, Administración Nacional de Puertos, Administración Nacional de Telecomunicaciones, Administración de los Servicios de Salud del Estado, Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas, Banco Central del Uruguay, Banco Hipotecario del Uruguay, Banco de Seguros del Estado, Banco de la República Oriental del Uruguay, Cámara de Representantes, Comando General del Ejército, Comando General de la Armada, Comando General de la Fuerza Aérea, Comisión Administrativa, Congreso de Intendentes, Dirección Nacional de Casinos, Facultad de Medicina, Hospital de Clínicas, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, Instituto Nacional de Colonización, Intendencias de Artigas, Canelones, Colonia, Durazno, Florida, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rocha, Tacuarembó y Treinta y Tres, Juntas Departamentales de Cerro Largo, Florida y Treinta y Tres, Ministerios de Educación y Cultura, de Economía y Finanzas, del Interior, de Relaciones Exteriores, de Trabajo y Seguridad Social, de Defensa Nacional, de Salud Pública, de Turismo y Deporte, de Transporte y Obras Públicas, Obras Sanitarias del Estado, Primeras Líneas Uruguayas de Navegación Aérea, Presidencia de la República, Programa de Fortalecimiento de Mecanismos de Promoción de Equidad Racial y de Género, Servicio Oficial de Difusión, Radiotelevisión y Espectáculos.

-TÉNGANSE PRESENTES. LOS OFICIOS SE ENCUENTRAN PUBLICADOS EN LA PÁGINA WEB DEL PARLAMENTO. LA INFORMACIÓN COMPLETA SE ENCUENTRA A DISPOSICIÓN DE LOS SEÑORES LEGISLADORES EN LA SECRETARÍA DE LA ASAMBLEA GENERAL.

5) INASISTENCIAS ANTERIORES.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 29 del Reglamento de la Asamblea General, dese cuenta de las inasistencias a las anteriores convocatorias.

(Se da de las siguientes:)

"A la Sesión extraordinaria del día 15 de diciembre faltaron sin aviso los señores Legisladores José Amorín, Ambrosio Barreiro, Eleuterio Fernández Huidobro, Antonio Gallicchio, Walter Morodo y Wilson Sanabria.- A la Sesión de la Comisión de Ejecución del Convenio de Donación del Banco Mundial del 15 de diciembre faltó con aviso el señor Legislador Amín Niffouri.- A la Sesión de la Comisión Especial sobre Seguridad Pública del 16 de diciembre faltaron con aviso los señores Legisladores Constanza Moreira y Jorge Zás Fernández. A la Sesión del 21 de diciembre faltó con aviso el señor Legislador Gustavo Penadés. A la Sesión del 23 de diciembre faltó con aviso el señor Legislador Germán Cardoso. A la Sesión del 28 de diciembre faltó con aviso el señor Legislador Germán Cardoso."

6) INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN RELATIVA A LOS TEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EN ESPECIAL LA DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se ingresa al Orden del Día con la consideración del asunto motivo de la convocatoria: "Informe de la Comisión Especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal".

(Antecedentes:)

Carpeta N° 32/10
Rep. N° 4/10

ASAMBLEA GENERAL

COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN RELATIVA A LOS TEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EN ESPECIAL LA DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

INFORME

A la Asamblea General:

La Comisión Especial oportunamente designada por la Asamblea General, se reunió los días 6, 9, 13, 16, 21, 23 y 28 de diciembre de 2010. Se tuvieron entrevistas con personas e instituciones que aportaron insumos imprescindibles para una correcta valoración de la situación a estudio y la confección de este informe.

Las personas e instituciones entrevistadas fueron las siguientes:

- Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU); Javier Salsamendi (Presidente), Jorge Ferrando y Dardo Rodríguez.
- Ministerio del Interior, Ministro Eduardo Bonomi.
- Representante de la Oficina de UNICEF en Uruguay, Egidio Crotti.
- Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho, sociólogo Luis Eduardo Morás.
- Secretario Ejecutivo del Comité de los Derechos del Niño, doctor Luis Pedernera.
- Suprema Corte de Justicia, doctores Jorge Chediak (Presidente) y Leslie Van Rompaey (Ministro).

El cometido de esta Comisión Especial era efectuar sugerencias legislativas sobre el tema de seguridad pública, en particular la de los adolescentes en conflicto con la ley penal; sin perjuicio de lo cual, se deja constancia que los temas de seguridad han sido priorizados en el Presupuesto Quinquenal que ha sido finalmente aprobado por el Parlamento.

Con la concreción en 2008 de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030, consensuada por todo el sistema político, se ha avanzado en la definición de nueve lineamientos estratégicos para los próximos 20 años en materia de políticas para niñas, niños y adolescentes.

El intercambio de los integrantes de la Comisión se centró en los siguientes aspectos: creación de un Instituto de Rehabilitación de adolescentes menores de edad en conflicto con la ley; rebaja de la edad de imputabilidad, aumento de las penas para los adolescentes en conflicto con la ley e instalación de la pena tentativa de hurto y finalmente, el mantenimiento y pasaje de los antecedentes de los menores de edad en la etapa adulta.

Analizadas las exposiciones de los comparecientes y demás elementos pertinentes, la Comisión ha logrado -luego de un mes de intenso trabajo- arribar a una serie de acuerdos que constituyen una base firme para la concreción de iniciativas legislativas en el corto plazo.

Los consensos arribados así como los puntos que no lo han reunido, se presentan a continuación:

ACUERDOS ALCANZADOS

1 - RESPECTO AL INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN O DE RESPONSABILIZACION PENAL ADOLESCENTE

La resolución adecuada de los problemas existentes con los menores de edad que infringen la ley penal, requiere a juicio de esta Comisión, priorizar el eje de la resocialización y reeducación de los mismos como la vía más eficaz de resolución de dicha problemática. Una sociedad se vuelve más segura cuando los adolescentes que cometen delitos logran hacerse responsables de las faltas cometidas, y luego de un proceso que debe ser reeducativo por excelencia, estén en condiciones de reinsertarse en la sociedad con capacidad de construir un proyecto personal que los aleje definitivamente de las inconductas anteriores.

Para ello, es necesario que los menores de edad que cometan delitos y que por esa razón sean sancionados con la privación de libertad, cumplan la misma en una institución que reúna todas las condiciones para asegurar la permanencia del adolescente en el recinto donde se encuentra privado de su libertad por orden judicial, tal como lo exige el artículo 89 del Código de la Niñez y la Adolescencia, pero donde a la vez, se pueda instrumentar un conjunto de programas que aseguren un proceso educativo que permita la reinserción social del adolescente. Además, esta nueva institución deberá ofrecer todas las garantías para un correcto funcionamiento y para cumplir los objetivos consignados tanto en los aspectos locativos, de seguridad, y sobre todo de los recursos humanos especializados dedicados a trabajar con dichos adolescentes.

La Comisión entiende necesaria la creación de un Instituto de esta naturaleza, acordado por todos los representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria en la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública que, a instancias del señor Presidente de la República, funcionó desde febrero y signó el acuerdo el 10 de agosto del presente año. Se entiende que dicha creación debe hacerse por ley.

En ocasión de su comparecencia a esta Comisión, el Directorio del (INAU), acercó una propuesta sobre cambios a efectuar desde ya al Sistema de Ejecución de Medidas para Jóvenes Infractores (SEMEJI), que le confieren una mayor autonomía en la toma de decisiones y la gestión. Si bien los cambios que a continuación se glosan no requieren ley, esta Comisión entiende pertinente otorgarle fuerza de ley a la propuesta presentada, la cual tendrá carácter transitorio hasta la creación del nuevo Instituto a crearse. Los contenidos de esta ley, debieran ser los siguientes:

- El Directorio del INAU delega en una Comisión de Dirección y Administración, el funcionamiento del Instituto.
    - ✓ Esta Comisión estará integrada por tres personas designadas por el INAU, en consulta con todos los Partidos con representación parlamentaria.
    - ✓ Las personas designadas deberán tener notoria competencia en materia de niñez y adolescencia, especialmente en los temas relacionados con la menores de edad que infringen la ley penal.

- La Comisión, en consulta con el INAU, elaborará programas de medidas a aplicar a los jóvenes infractores a la ley penal. Asimismo, tendrá la obligación de analizar la situación y la evolución de la infracción juvenil, el estudio de sistemas de derecho comparado y el monitoreo, supervisión y evaluación de las medidas.

Existirán por lo menos cinco programas:

- ✓ Ingreso, diagnóstico y derivación.
- ✓ Ejecución de medidas socioeducativas privativas de libertad.
- ✓ Ejecución de medidas curativas.
- ✓ Ejecución de medidas de inserción social y comunitaria.
- ✓ Instrumentación, vigilancia y evaluación de medidas alternativas a la privación de libertad.

2 – LEY DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE

Esta Comisión sugiere que la Asamblea General incluya – teniendo en cuenta lo establecido en el documento de consenso suscrito por la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública- la creación del nuevo *Instituto de Responsabilización Penal Adolescente o Instituto Nacional de Rehabilitación como organismo especializado con alto grado de autonomía técnica,* en el marco de una **Ley de Responsabilidad Penal Adolescente**, cuyo contenido incluiría además los Capítulos del Código de la Niñez y Adolescencia referidos a este tema con las eventuales modificaciones que aquí se sugieren.

3 – SANCIÓN PENAL DE LA TENTATIVA Y COMPLICIDAD EN EL DELITO DE HURTO.

El actual sistema del Código de la Niñez y Adolescencia, permite sancionar la tentativa para el caso de los adolescentes, "cuando se trate de infracciones gravísimas a la ley penal" (artículo 69, numeral 3).

Quiere decir que, en los casos de delitos como el homicidio, violación, rapiña, etc. la situación ya está contemplada (ver artículo 72); pero no así para la tentativa y complicidad de hurto, lo cual hace que quienes intentan o son cómplices en el hurto no son pasibles de sanción alguna.

La Comisión entiende que esta situación debe ser revisada, debiéndose penar la tentativa de hurto y la fijación de penas de medidas alternativas a la privación de libertad para este delito específico.

4 – SISTEMA DE MEDIDAS ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Se sugiere implementar las medidas legislativas que se requieran para asegurar la implementación de un *Sistema de Medidas Alternativas a la Privación de Libertad,* acorde a lo que establece el Código de la Niñez y Adolescencia y, la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Para ello será necesario dotar de los recursos presupuestales humanos adecuados para tal fin, a los organismos responsables de la implementación de las mismas.

5 – SOBRE LA PRODUCCIÓN Y UTILIZACIÓN DE DATOS RELATIVOS A ADOLESCENTES QUE INFLINGEN LA LEY PENAL

Es imperioso destacar, que para un correcto dimensionamiento del fenómeno de la delincuencia de adolescentes, se hace necesario construir un sistema integrado de datos que reúnan tres condiciones básicas: su validez, confiabilidad y sistematicidad que permita establecer series temporales comparables. En este sentido, se sugiere promover los convenios interinstitucionales pertinentes para la consecución de este objetivo.

TEMAS QUE NO REUNIERON EL ACUERDO DE LA COMISIÓN

Por otra parte existen puntos en los que no se ha arribado a acuerdo entre los integrantes de la Comisión, razón por la cual cada Partido expresará sus posiciones y fundamentos en ocasión de la consideración de este Informe ante la Asamblea General.

Dichos puntos son los que siguen:

- Edad de imputabilidad.
- Aumento de las penas para los adolescentes en conflicto con la ley.
- Pasaje de los antecedentes de los adolescentes que infringen la ley penal a la etapa adulta.

Finalmente, la Comisión recomienda por unanimidad:

I. La realización de una sesión de la Asamblea General el 2 de febrero de 2011, a los efectos de considerar el presente informe.

II. Que en dicha sesión se extienda el plazo de esta Comisión hasta el día 2 de marzo con el cometido de avanzar en la redacción de los proyectos de Ley recomendados en el presente Informe, para ser presentados ante ambas Cámaras.

Se deja constancia de los Informes y proyectos de ley presentados por el Frente Amplio, Partido Colorado y Partido Nacional, que se anexan a este Informe.

Sala de la Comisión, 28 de diciembre de 2010.

Julio Bango, Miembro Informante; José Bayardi, Jorge Gandini, Germán Cardoso, Luis Alberto Lacalle Pou, Felipe Michelini, Carlos Moreira, Constanza Moreira, Gustavo Penadés, Rodolfo Nin Novoa, Aníbal Pereyra, Iván Posada, Tabaré Viera, Juan Carlos Souza, Jorge Zás.

Informes Presentados Ante la Comisión por el Frente Amplio, Partido Nacional y Partido Colorado

COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN RELATIVA A LOS TEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EN ESPECIAL LA DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

INFORME PRESENTADO POR EL FRENTE AMPLIO

La Comisión Especial oportunamente designada por la Asamblea General, se reunió los días 6, 9, 13, 16, 21, 23 y ...de diciembre de 2010. Se tuvieron entrevistas con personas e instituciones que aportaron insumos imprescindibles para una correcta valoración de la situación a estudio y la confección de este informe.

Las personas e instituciones entrevistadas fueron las siguientes:

- Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; Javier Salsamendi (Presidente), Jorge Ferrando y Dardo Rodríguez.
- Ministerio del Interior, Ministro Eduardo Bonomi.
- Representante de la Oficina de UNICEF en Uruguay, Egidio Crotti.
- Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho, Soc. Luis Eduardo Morás.
- Secretario Ejecutivo del Comité de los Derechos del Niño, Luis Pedernera.
- Suprema Corte de Justicia, Jorge Chediak (Presidente) y Leslie Van Rompaey (Ministro).

El cometido de esta Comisión Especial era efectuar sugerencias legislativas sobre el tema de seguridad pública, en particular la de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Sin perjuicio de lo cual, se deja constancia que los temas de seguridad han sido priorizados por el Gobierno en el Presupuesto Quinquenal que ha sido finalmente aprobado por el Parlamento.

Por otra parte las políticas hacia la infancia y la adolescencia han tenido un notorio desarrollo desde el 2005 a la fecha, que se refleja en el aumento de la inversión social en estas generaciones, en relación al Gasto Público Social total. Pero sobre todo a partir de la definición de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010 - 2030 que consensuada por todo el sistema político, define nueve lineamientos estratégicos para los próximos 20 años en materia de políticas para niñas, niños y adolescentes.

El intercambio de los integrantes de la Comisión se centró en los siguientes aspectos: creación de un Instituto de Rehabilitación de adolescentes menores de edad en conflicto con la ley; rebaja de la edad de imputabilidad, aumento de las penas para los adolescentes en conflicto con la ley e instalación de la pena de tentativa de delitos graves (básicamente el delito de hurto); y finalmente el mantenimiento y pasaje de los antecedentes de los menores de edad a la órbita adulta.

Para culminar con este introito, es imperioso destacar que para un correcto dimensionamiento del fenómeno de la delincuencia de adolescentes, se hace necesario construir un sistema integrado de datos que reúnan tres condiciones básicas: su validez, confiabilidad y sistematicidad que permita establecer series temporales comparables.

La actual situación de producción de datos por diferentes instituciones, distintos criterios en la forma de construcción de los mismos, vuelve imprescindible que los organismos encargados

de su producción establezcan criterios comunes, lo cual va a permitir contar con la información adecuada para tomar decisiones de políticas hacia el sector.

Esta es la primera sugerencia que esta Comisión desea efectuar a la Asamblea General.

Analizadas las exposiciones de los comparecientes y demás elementos pertinentes, la Comisión ha llegado a las conclusiones que se exponen a continuación.

(1)

RESPECTO AL INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN.-

La resolución adecuada de los problemas existentes con los menores de edad que infringen la ley penal, requiere a juicio de esta Comisión, priorizar el eje de la resocialización y rehabilitación de los mismos como la vía más eficaz de resolución de dicha problemática. Una sociedad se vuelve más segura cuando los adolescentes que cometen delitos logran hacerse responsables de las faltas cometidas, y luego de un proceso que debe ser reeducativo por excelencia, están en condiciones de reinsertarse en la sociedad con capacidad de construir un proyecto personal que los aleje definitivamente de las inconductas anteriores.

La evidencia empírica recogida para el Uruguay en el presente, demuestra que cuando éstos adolescentes son incluidos en programas socioeducativos, los niveles de reincidencia de conductas delictivas bajan notoriamente (en todos los casos las cifras están por debajo del 10%) si se las compara con el nivel de reincidencia en las cárceles adultas, que es del 70% según datos oficiales.

Para ello es necesario que los menores de edad que cometan delitos y que por esa razón sean sancionados con la privación de libertad, cumplan su condena en una institución que reúna todas las condiciones para asegurar un efectivo proceso de responsabilización de la falta cometida, pero donde a la vez se pueda instrumentar un conjunto de programas que aseguren un proceso educativo que permita la reinserción social del adolescente. Además, esta nueva institución deberá ofrecer todas las garantías para un correcto funcionamiento y para cumplir los objetivos consignados tanto en los aspectos locativos, de seguridad, y sobre todo de los recursos humanos especializados dedicados a trabajar con dichos adolescentes.

1.1 La Comisión entiende necesaria la creación de un Instituto de esta naturaleza, acordado por todos los representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria en la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública que, a instancias del Señor Presidente de la República, funcionó desde febrero y signó el acuerdo el 10 de agosto del presente año. Se entiende que dicha creación debe hacerse por ley.

1.2 En ocasión de su comparecencia esta Comisión, el Directorio de INAU acercó una propuesta sobre cambios a efectuar desde ya al SEMEJI, que le confieren una mayor autonomía en la toma de decisiones y la gestión. Si bien los cambios que a continuación se glosan no requieren legislación, esta Comisión entiende pertinente otorgarle fuerza de Ley a la propuesta presentada. Los contenidos de esta ley, debieran ser los siguientes:

1.3.1 El Directorio del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay delega en una Comisión de Dirección y Administración el funcionamiento del instituto.

1.3.2 Esta Comisión estará integrada por tres personas designadas por el INAU.

1.3.3 Las personas designadas deberán tener notoria competencia en materia de niñez y adolescencia, especialmente en los temas relacionados con la menores de edad que infringen la ley penal.

1.3.4 La Comisión, en consulta con el INAU, elaborará programas de medidas a aplicar a los jóvenes infractores a la ley penal. Asimismo, tendrá la obligación de analizar la situación y la evolución de la infracción juvenil, el estudio de sistemas de derecho comparado y el monitoreo, supervisión y evaluación de las medidas.

1.3.5 Existirán por lo menos cinco programas:
1) Ingreso, diagnóstico y derivación.
2) Ejecución de medidas socioeducativas privativas de libertad.
3) Ejecución de medidas curativas.
4) Ejecución de medidas de inserción social y comunitaria.
5) Instrumentación, vigilancia y evaluación de medidas alternativas a la privación de libertad.

Por otra parte, esta Comisión entiende de fundamental importancia y sugiere que se tomen las medidas del caso para asegurar la implementación de un Sistema de Medidas Alternativas a la Privación de Libertad, acorde a lo que establece el Código de la Niñez y Adolescencia y la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Para ello será necesario dotar de los recursos presupuestales humanos adecuados para tal fin, a los organismos responsables de la implementación de las mismas.

(2)

RESPECTO A LA EDAD DE IMPUTABILIDAD.

A partir de la sanción del Código de la Niñez y la Adolescencia, en 2004, la edad de imputabilidad en el Uruguay quedó fijada en los 13 años. En su momento el punto dio lugar a muchas discusiones en el seno de la Comisión de Constitución, Códigos, Administración y Legislación de la Cámara de Representantes, dado que la propuesta del oficialismo de entonces era la de fijar esa edad en los 14 años, mientras que la oposición proponía 12. Finalmente, se acordó la edad referida, lo que fue votado por todos los partidos.

A los efectos de lo que se está exponiendo, imputar significa hacer responsable a alguien de una conducta violatoria de la ley penal, lo que se traduce en la imposición de una sanción, que puede consistir en la pérdida total o parcial de la libertad ambulatoria durante un periodo que puede llegar a los cinco años u otras medidas socioeducativas establecidas en el CNA. De tal manera que no existe en nuestra legislación actual, la supuesta "impunidad" de las

personas entre trece y dieciocho años que parece sugerir la propuesta de bajar la edad de imputabilidad.

Lo que en rigor se plantea cuando se habla de "rebaja de imputabilidad" de 18 a 16 años por ejemplo, es que los adolescentes de tal edad pasen a ser juzgados y encarcelados en los establecimientos para adultos; por lo que en definitiva esta "rebaja" supone una opción por restringir lo que hoy es el sistema penal para adolescentes.

En opinión de esta Comisión la rebaja de la imputabilidad penal no resuelve el problema de fondo, dado que en el caso que por ejemplo se estableciera en los 16 años, para que no pasaran a las cárceles de adultos (lo cual sería una consecuencia nefasta si el objetivo que se persigue es la rehabilitación) debiera construirse un Instituto de Rehabilitación especial para los adolescentes de 16 a 18 años; cuando el acuerdo firmado por todos los Partidos Políticos con representación parlamentaria ya prevé la creación de un Instituto para adolescentes de entre 13 y 18 años.

Por esta razón, la rebaja de la imputabilidad no se justifica porque no es eficaz, y no va a la resolución de las causas que están a la base de los comportamientos delictivos de los menores de edad.

Tampoco es de recibo el fundamento que la sociedad ha cambiado y los adolescentes ya tienen una conciencia clara de las consecuencias de sus acciones.

Es justamente por esta razón –porque se entiende que tienen la capacidad para hacerse responsables de las conductas delictivas- que los adolescentes son pasibles de ser sancionados con la privación de libertad **desde los 13 años**; con la diferencia que se les aplica un régimen especial que supone la existencia de un sistema penal para adolescentes, acorde a lo que marca la Constitución de la República en su artículo 43, a las definiciones del Código de la Niñez y de la Adolescencia, y a la Convención de los Derechos del Niño ratificada por nuestro país.

(3)

RESPECTO AL AUMENTO DE LAS PENAS PARA LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY Y LA INSTALACIÓN DE LA PENA DE TENTATIVA DE DELITOS GRAVES (PARTICULARMENTE LA TENTATIVA DE HURTO)

La Comisión entiende que el aumento de las penas para los adolescentes en conflicto con la ley, lejos de resolver el problema lo agrava. Esto es así porque ampliar de 5 años a 10 años la pena para un adolescente de 15 años, por ejemplo, supondría el que pasara prácticamente la mitad de su vida en sociedad dentro de un establecimiento penitenciario, haciendo prácticamente inviable su reinserción social.

El actual sistema del CNA, permite sancionar la tentativa para el caso de los adolescentes, "cuando se trate de infracciones gravísimas a la ley penal" (art. 69 num. 39) Quiere decir que, en los casos de delitos como el homicidio, violación, rapiña, etc. la situación ya está contemplada (ver art. 72)

El tema se ubica especialmente, en los casos de tentativa de hurtos simples. Se trataría del caso de un adolescente que toma algo, sale corriendo y lo atrapan, con lo cual no se

consumó el delito, sino que se está ante una tentativa, dado que, en los términos de la ley, no se produjo la "apropiación" exigida por ésta.

La comisión entiende que esta situación debe ser revisada.

El CNA excluye la tentativa de hurto de los delitos graves, y sí prevé el hurto cuando este ha sido consumado. Con esta situación, un adolescente que esté efectuando un robo y ante la llegada de la policía desistiera de tal acción, no puede ser siquiera detenido y llevado ante el Juez. En realidad aquí existe un problema porque haya sido "consumado" o haya sido "tentado" el delito, la conducta de base es la misma. La no inclusión de la tentativa de hurto en el CNA fue efectuada para que no se estableciera la privación de libertad ante este tipo de situaciones.

La Comisión entiende que esta situación debe efectivamente ser revisada, con el horizonte de que ante una eventual inclusión de la tentativa de hurto como delito, se definan y precisen en simultáneo el tipo de sanciones que a tal conducta deben corresponder; siempre teniendo como base el que la privación de libertad debe ser la última medida a tomar por el Juez, tal cual los establece el propio CNA y la Convención de los Derechos del Niño.

(4)

SOBRE LOS ANTECEDENTES DE LOS ADOLESCENTES QUE INFRINGEN LA LEY PENAL

La cuestión del eventual pasaje de los antecedentes de menores que hayan delinquido a la justicia adulta no tiene ninguna relación con la resolución de los problemas de los menores de edad en conflicto con la ley penal.

Esto es así, porque serían utilizados para que, cuando una persona adulta haya delinquido se pueda considerar sus antecedentes como menor a los efectos de agravar la pena. Queda contundentemente claro que nada tiene que ver el pasaje de antecedentes con la resolución de los problemas de seguridad relativos a los menores de edad.

La Comisión entiende no obstante que debe estudiarse, sin prejuicios pero con mucha rigurosidad científica, el tema de los antecedentes de las personas que han cometido infracciones a la ley penal siendo adolescentes para otros efectos, por ejemplo cuando se procesen salidas anticipadas de presos primarios mayores de edad.

Se deberá tener en cuenta, particularmente, los compromisos internacionales asumidos por el país en la materia tales como las "Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores" –Reglas de Beijing- que establecen: *"Regla 21.2 – Los Registros de menores delincuentes no se utilizarán en procesos de adultos relativos a casos subsiguientes en los que esté implicado el mismo delincuente"*.

Esta disposición fue recogida por el art. 222 del CNA.

Los compromisos asumidos a nivel internacional no son una mera cuestión retórica, sino que aluden a formar parte de una comunidad civilizatoria en la que nos reconocemos quienes formamos parte de las Naciones Unidas, donde el principio de la protección de los Derechos Humanos es la cuestión fundante en torno a la cual se sustenta dicha comunidad.

Las palabras del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Dr. Chediak –establecidas como opinión personal- abonan estas consideraciones:

"En primer lugar, quiero decir que todos compartimos plenamente la filosofía no solo de las Reglas de Beijing sino también del Código de la Niñez y la Adolescencia. La Justicia Penal juvenil no se puede equiparar de ninguna manera a la Justicia Penal de adultos, y la privación de libertad sí tiene que ser el último recurso y, en ese caso -también en adultos-, lo primordial, y lo que ordena la Constitución, es lograr la rehabilitación, lo que tampoco estamos consiguiendo.

Por cierto, la convención ratificada por el Estado uruguayo tiene el más alto rango de vinculación. No hay duda de que en este caso ponemos al Estado en una clara infracción que podría acarrear su responsabilidad internacional.

Por supuesto, las Reglas de Beijing también son vinculantes; si se pudieran graduar, serían un poco menos vinculantes, pero se deben cumplir. Por algo integramos Naciones Unidos. Por eso decía que este tema es espinoso, y el capítulo que queda jurídicamente abierto es la rebaja de la edad de imputabilidad".[1]

Finalmente esta Comisión sugiere que la Asamblea General estudie la posibilidad de incluir tanto la creación del Instituto de Rehabilitación, que debiera llamarse a nuestro juicio ***Instituto de Responsabilización Penal Adolescente;*** en el marco de una **Ley de Responsabilidad Penal Adolescente,** cuyo contenido incluiría además los Capítulos del Código de la Niñez y Adolescencia referidos a este tema con las eventuales modificaciones que aquí se sugieren, por ejemplo respecto a la inclusión de la tentativa de hurto y la fijación de penas de medidas alternativas a la privación de libertad para este delito específico.

COMISION ESPECIAL PARA EL ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN RELATIVA A LOS TEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EN ESPECIAL LA DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

La Comisión especial designada por la Asamblea General se reunió semanalmente en siete oportunidades, para recibir distintos representantes de varias instituciones públicas y privadas vinculadas con el tema objeto de estudio, quienes aportaron su particular visión, no siempre coincidente sobre el mismo.

La representación del Partido Nacional en la Comisión como ya lo ha adelantado en anteriores sesiones, en relación a las recomendaciones a elevar a la Asamblea General, se remite al contenido de un proyecto de ley, suscrito por varios de sus Senadores y Diputados y presentado en la actual legislatura, en ambas Cámaras.

Dicho proyecto contiene una serie de modificaciones al texto del Código de la Niñez y Adolescencia vigente, por considerar que la realidad a atender en materia de menores infractores a la ley penal, ha evolucionado negativamente y es generadora de preocupación y temor en muchos miles de compatriotas a lo largo y a lo ancho del territorio nacional.

En efecto esa realidad está exhibiendo diariamente, que un número creciente de menores actuando por si o con la complicidad, instigación o participación de mayores de edad, cometen delitos graves o gravísimos, actuando en la mayoría de los casos bajo el influjo de drogas, en especial pasta base. Así claramente lo ha expresado el Ministro Bonomi en su concurrencia a la Comisión cuando textualmente afirmó: "Para nosotros es muy importante la cifra de participación de menores en delitos y, fundamentalmente, en rapiñas". "Creemos que los datos que estaban dando tanto el Observatorio como UNICEF están equivocados, y no porque tomen mal los datos sino porque sacan mal el porcentaje sobre los datos que obtienen. El número de rapiñas de enero a octubre ronda las 8.600. De esas 8.600 rapiñas, alrededor

de 5.000 fueron cometidas por mayores y unas 3.000 por menores, según denuncias policiales. Eso nos da un 46%".

Lo anterior, tratándose de la opinión del principal responsable de la seguridad pública en el país, da cuenta de la importancia del tema.

Como ya lo señaláramos en la exposición de motivos del referido proyecto, las modificaciones propuestas de ninguna forma pretenden ignorar los compromisos asumidos por nuestro país en materia de protección de los derechos y garantías de los menores de 18 años consignados en la Convención de los Derechos del Niño y normas de las Naciones Unidas sobre la materia, sino que por el contrario mantienen la arquitectura general del Código vigente, adaptándola a la nueva realidad sobre la cual en relación a la minoridad infractora ésta debe aplicarse, de modo de lograr un doble resultado, el logro de una Sociedad más segura y la rehabilitación de los adolescentes que delinquen reiteradamente.

Y es persiguiendo ese doble propósito que el proyecto en sus artículos 1° y 2° establece modificaciones al texto del artículo 69 del Código antes referido a fin de hacer más abarcativo el ámbito de la responsabilidad penal juvenil allí establecido.

En efecto, la norma proyectada considera como infracciones a la ley penal las "acciones u omisiones dolosas tentadas o consumadas cometidas en calidad de autor, coautor o cómplice, tipificadas en el Código Penal y las leyes penales especiales".

Esa redacción y la derogación prevista en el artículo 2° de dicho cuerpo legal, respecto del inc. 10 del art. 72 del mismo, implican la penalización de la tentativa, y la participación en calidad de cómplice en todo tipo de infracciones a la ley penal y no solo a aquellas que el artículo precitado califica de gravísimas.

El artículo 4° del proyecto recoge como principio general, el término de duración de las medidas de privación de libertad, consagrado en el actual

artículo 91 con un máximo de 5 años, pero habilitando al Juez Letrado de Adolescentes a extenderlo a 10 años en caso de configurarse infracciones gravísimas a la ley penal cometidas por mayores de 16 y menores de 18 años.

Por otra parte, se propone una modificación de lo dispuesto por el artículo 222 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Por ella "la información relativa a niños y adolescentes podrá ser utilizada como base de antecedentes una vez alcanzada la mayoría de edad, únicamente en el supuesto de que, devenidos en adultos imputables, incurriesen en cualquier tipo de delito". A la vez consignamos que "los antecedentes judiciales y administrativos" de quienes "hayan estado en conflicto con la ley", sólo podrán revelarse a "petición de Juez competente, con indicación expresa del delito que se supone cometido".

Finalmente, se propone la creación como Servicio Descentralizado, de un Instituto de Rehabilitación de adolescentes infractores, tal como los caracterizaba el Código de la Niñez y Adolescencia, para que se encargue de la custodia y rehabilitación de los mismos.

Creemos que en el desempeño de esa difícil tarea, el INAU a través de su Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción (SEMEJI), se ha visto absolutamente superado, fracasando tanto en lo relativo al cabal cumplimiento de las medidas de privación de libertad, resueltas por las Justicia competente, como en el proceso de rehabilitación para lograr la reinserción de los menores en la vida en Sociedad.

Es por ello que se propone la creación de este nuevo Instituto, cuya existencia ya había sido prevista, en el marco del acuerdo interpartidario, considerándose además de recibo, la etapa de transición recomendada por el Directorio del INAU, mediante la conformación de una Comisión delegada, a crearse por ley y con un término máximo de duración.

Estas son en síntesis las recomendaciones que la representación del Partido Nacional entiende adecuadas y necesarias a fin de ser elevadas a la Asamblea General para su consideración.

Montevideo, 28 de diciembre de 2010.

POSICION DEL PARTIDO COLORADO.

COMISIÓN ESPECIAL DISPUESTA POR LA ASAMBLEA GENERAL SOBRE SEGURIDAD PÚBLICA, EN PARTICULAR SOBRE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL.

MARCO GENERAL DE REFERENCIA.

Teniendo presente que la Comisión Especial dispuesta por la Asamblea General, tiene el mandato de indicar un marco general de referencia y efectuar sugerencias legislativas sobre el tema de seguridad pública, en particular sobre los adolescentes en conflicto con la ley penal, como insumo para proyectar una legislación referida al tema sobre la base de los acuerdos alcanzados y de los principios rectores elaborados.

Considerando que debe tenerse presente el documento de Consenso alcanzado en agosto de 2010 por los representantes designados de todos los partidos políticos con representación parlamentaria y el gobierno nacional, donde se fijan bases claras para abordar el problema del delito y de la seguridad.

El Partido Colorado ante la complejidad de la temática y de acuerdo a los principios políticos que le sustentan, hace énfasis en los siguientes puntos a incluir en el documento final, que elabore esta Comisión Especial de la Asamblea General y que en síntesis refieren a:

1.- LA INSTALACIÓN DE UN SISTEMA Y LA CREACIÓN DE UN INSTITUTO que cuente con la idoneidad, los recursos y la eficiencia para cumplir el doble propósito fundamental de propender a la rehabilitación y de contener en forma segura a los menores de edad privados de libertad por orden judicial, en un ámbito absolutamente exclusivo para menores, clasificados y tratados de acuerdo a sus condiciones jurídicas y antecedentes personales y con estricta aplicación de medidas de evitación de fugas o de permanente desborde del imprescindible orden interno de los establecimientos. Es inimaginable pensar que la rehabilitación sea

posible si quien debe ser tratado esta fugado o en permanente inconducta y resistencia a las autoridades del instituto y de quienes deben asistirle y tratarles.

La ley determinará la mejor naturaleza jurídica del instituto responsable, aun cuando el documento de Consenso Interpartidario, es claro respecto a la descentralización, aptitud y especialidad necesaria del mismo.

El Partido Colorado ha sostenido con claridad, que mas allá del formato institucional, lo esencial es la dotación de recursos, la construcción de centros adecuados y descentralizados territorialmente, con alojamiento de infractores debidamente clasificados por la naturaleza de los delitos cometidos y sus antecedentes personales, con determinación profesional de las etapas de rehabilitación y la debida aplicación de los principios de recompensa, basados en el principio de progresividad, resultante de la buena conducta del recluido.

Pero también es esencial que se garantice el estricto cumplimiento de las medidas de aseguramiento dispuestas por un magistrado en el marco de normas legales preexistentes y por conductas juzgadas desde el principio del debido proceso. No hay excusa válida para incumplir el mandato judicial, y **en situaciones de peligrosidad manifiesta**, el Estado tiene el deber de garantizar el estricto cumplimiento de las medidas que fueren compatibles con **la seguridad de la población y los propósitos de recuperación del infractor**.

La creación de un instituto específico, tal como lo acordara la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública, más allá de si estará o no relacionado con la actual estructura del INAU, deberá contar con un ámbito absolutamente diferenciado, especializado y garantizado, de conducción plural, dirigido por personas idóneas designadas con venia parlamentaria, que tendrá a su cargo el manejo seguro del menor recluido. Esta condición esencial supera a la forma jurídica del instituto que se disponga por Ley, puesto que cualquiera fuere el formato institucional, ante la esencialidad del deber que se impone por un juez a la administración al disponer la privación de libertad, esta debe cumplirse, no solo por razones de protección, sino porque resulta obvio que no es posible aplicar tratamiento rehabilitatorio alguno, a una persona fugada.

2.- EL TEMA DE LOS ANTECEDENTES DEL MENOR y què hacer con ellos cuando las personas cumplen la mayoria de edad y continúan su trayectoria de infracción a la ley penal, delinquiendo luego de los 18 años de edad.

Par el Partido Colorado sobre este complejo tema, hace dos enfoques claramente diferenciados, aun cuando son complementarios y ambos refieren a los antecedentes por infracciones a la ley penal cometidos por el menor que deviene en mayor y vuelve a infringir la ley penal.:

a.- El primer enfoque refiere a si los antecedentes deben o no ser tenidos en cuenta al tiempo de resolver por el magistrado penal actuante, el delito cometido cuando el menor pasó a ser mayor de edad.

b.- El segundo enfoque refiere a la importancia de tener en cuenta los antecedentes, ya no para aplicar circunstancias que agraven la sanción penal a recaer, sino cuando luego de juzgada la infracción penal, se debe atender del mejor modo la propia privación de libertad dispuesta judicialmente, propender a la rehabilitación del imputado, la clasificación carcelaria, la protección del privado de libertad, la forma de alojar al recluido con otras personas privadas de libertad, las seguridades para el traslado incluso a sedes judiciales o a tratamiento de salud y las medidas a adoptar necesariamente para la debida protección del personal carcelario y de los auxiliares de la justicia, incluyendo defensores, funcionarios, personal de la salud , educadores y magistrados judiciales.

Conocer la historia personal del infractor por parte de las autoridades judiciales, es también esencial para la mejor protección de las victimas y los testigos, teniendo presente las situaciones de peligrosidad manifiesta por el tipo de delito cometido o las características del tipo de infracción a la ley penal cuando el infractor era menor.

Son elementos esenciales para el justo y debido abordaje del tratamiento y condiciones de detención, tener en cuenta la violencia empleada, la reiteración y las agravantes que definen un perfil de personalidad que es imprescindible considerar.

Estos aspectos hacen a la realidad en que deben fundarse las medias que se adoptarán para que sean compatibles con el doble propósito de la seguridad de la población y el cometido de recuperación del infractor.

En cualquier caso, lo que el Partido Colorado propone es que con la debida salvaguardia que establece el CNA para la protección de la información mientras el infractor es menor, estos antecedentes se mantengan por el

plazo prudencial que fije la ley, pero en ningún caso estos se destruyan, como se establece actualmente en la normativa vigente.

Desde nuestra perspectiva, el tema de considerar los antecedentes de una persona en materia de violación a la normativa penal, cuando la fecha de comisión de la infracción a ley penal es anterior a los 18 años de edad del autor, tiene una importancia que va mucho más allá del enfoque de la agravación de la sanción penal o la medida a recaer al tiempo de su juzgamiento.

Entendemos que los antecedentes deben ser tenidos en cuenta en toda circunstancia, pero parece difícilmente aceptable la conveniencia de que los mismos se destruyan.

En tal sentido para el Partido Colorado, corresponde tener en cuenta los siguientes aspectos:

A) la privación o cualquier limitación de libertad es una medida dispuesta por los magistrados con las condiciones, propósitos y objetivos previstos constitucional y legalmente.

B) esa privación de libertad además de asegurativa, tiene una finalidad referida a propender a la rehabilitación del recluido.

Pero el privado de libertad no está solo, sino muchas veces recluido en condiciones de proximidad y convivencia crítica con otros recluidos entre otras personas del sistema.

Conocer la trayectoria de vida de toda persona recluida, es mucho más que considerar sus antecedentes para la sanción penal a recaer, sino que debe ser considerada para propender a su mejor y más efectiva rehabilitación y asegurar que tanto el imputado como los demás recluidos, el personal del establecimiento y hasta las visitas y los auxiliares de la justicia, estén debidamente protegidos y en conocimiento preventivo, de las características más críticas de la población reclusa.

No es igual aplicar una política carcelaria, regida por principios claves como la progresividad y el reconocimiento de los méritos de la inconducta superada, desde el conocimiento integral del perfil personal del recluido, que partir de la ficción que todos son iguales y carentes de antecedentes, porque la vida pareciera comenzar a los 18 años, no importa cuán grave fueren las infracciones cometidas poco tiempo antes.

No solo es una falsa premisa, que en la vida privada pocos o nadie aplica, sino que además no ayuda al propósito de la seguridad ni mucho menos al del debido tratamiento para la rehabilitación.

Ya sea para la aplicación de agravantes o en caso de probada inexistencia real de antecedentes para poder acceder a las medidas sustitutivas o alternativas a la prisión, los antecedentes son factores de fondo que deberán ser considerados en profundidad, no solo en relación de quien es juzgado, sino para ser justos con otras personas que delinquen realmente por primera vez siendo adultos.

La peligrosidad a la que refiere el art. 123 del código penal ,para extender el plazo de prescripción de un delito y el estado renunciar por el mero transcurso del tiempo a la pretensión de punición, y la definitoria referencia a la peligrosidad establecida en el art .91 del C.N.A, no son figuras teóricas y es necesario tenerlas presentes.

Es naturalmente diferente, juzgar presuntivamente la peligrosidad de una persona sin que hubiere llegado a cometer delito, conocida doctrinariamente como la peligrosidad sin delito, cuya aplicación puede producir situaciones real y potencialmente violatorias de los derechos individuales; que considerar el tipo y las características de peligrosidad que resultan de la comisión de un delito, cuyo modo de ejecución puede dejar de manifiesto personalidades extremadamente complejas o patologías profundas definidas o en proceso, que se tiene el deber de considerar a todos los efectos de una política criminal, incluso individualmente aplicada.

Si un menor cometió varios delitos extremadamente violentos antes del que se le imputa por haberlo cometido como mayor, no hay derecho a exponer a las autoridades policiales, a los defensores, a los magistrados y al personal judicial y a las victimas y a los testigos desde la ignorancia de la peligrosidad que resulta de esos antecedentes.

Existe el deber de preguntarse si se está dispuesto a conceder la libertad y medidas sustitutivas, a quien ha tenido comprobadas conductas de peligrosidad ejercida contra la vida de otras personas poco tiempo antes.

La ficción de que todo comienza de cero a los 18 años, no importa lo que esté atrás en la trayectoria vital de una persona, en nuestra opinión significa que incluso para temas que no tienen que ver con la sanción penal propiamente dicha, estaríamos violentando el derecho de mucha gente a recibir un trato justo, eficiente y adecuado a su conducta y condición, incluso respecto del propio imputado.

La edad a partir de la cual se considera que una persona tiene la madurez intelectual para conocer plenamente la ilicitud de matar, o de cometer otros delitos gravísimos, pareció al legislador del CNA, ser notoriamente menor a la que prevé el Código Penal, por lo cual la normativa vigente llevó esa edad a límites más bajos que los de dicho código, estableciendo esa edad a los trece años.

Comparar -como se ha hecho- que la edad para tener conciencia y voluntad suficiente para saber que está mal matar a otro ser humano, tiene alguna relación automática con la edad para celebrar por ejemplo, complicados negocios jurídicos

o elegir programas de gobiernos y los mejores candidatos desde el sufragio. Parece un argumento de difícil sostén práctico y notoriamente injusto con la realidad. En todo caso la solución jamás podrá ser considerar que un menor no conoce que es incorrecto dar muerte a otro ser humano, porque se requiere más edad para celebrar un contrato o poder votar. Por eso el CNA estableció la modificación de la edad que en él se fija, más allá de la imputabilidad como mayor que es otro tema.

Si el concepto de la privación de libertad tiene el citado doble propósito del aseguramiento del infractor de la ley penal, y además propender a su rehabilitación, según lo dispone la justicia y la constitución nacional, resulta imperioso que el sistema conozca los antecedentes del imputado a fin de aplicar correctamente la política criminal y carcelaria a su respecto.

Si no se conoce el historial del recluido o de la persona a aplicarle medidas sustitutivas, o cuando se trate de medidas curativas, no podrá tenerse en cuenta el imprescindible conocimiento de la personalidad del imputado, o su peligrosidad manifiesta, en relación a la conducta asociada al delito imputado.

Difícilmente se podrá ser justo al tratar igual a una persona con antecedentes de conductas de altísima agresividad para los demás, en relación a su autoría de delitos gravísimos, y por destruir los antecedentes, tratarlo como si fuera alguien que infringe la ley por primera vez. El Partido Colorado considera que esta solución es injusta e inconveniente a los propósitos perseguidos.

Por otra parte, no es justo para quien ha tenido en su juventud, una conducta alejada del delito (muchas veces a pesar del ambiente donde está instalada su vida), y considerarle igual que alguien que hizo de su juventud hasta los 18 años, una vida de delito.

Parece inadmisible igualar de ese modo, destruyendo el merito de vivir sin delinquir, mas allá que de mayor cometa un delito.

En todos los terrenos de la vida, la historia vital forma parte de cada uno de nosotros y la responsabilidad penal en un estado democrático de derecho, se ve teñida por una visión general de la vida de una persona, para separar la excepcionalidad, de la habitualidad, más allá de la concepción jurídica del término

Destruir la historia clínica de cada paciente dado de alta de una enfermedad, no parece ser el mejor modo de luego curar o e este caso rehabilitar y bien atender a quien requiere ser rehabilitado.

Un mayor que delinque y es adicto a los estupefacientes, y en su etapa anterior a cumplir 18 años de edad cometió delitos gravísimos asociados al consumo o al síndrome de abstinencia, al ser tratado cuando es mayor, jamás puede ser positivo

que se desconozca ese historial clínico y jurídicamente relevante, incluso para su ubicación en un establecimiento de detención y la seguridad de su entorno.

No es justo poner en una misma celda a un primario, junto a una persona que tiene varias muertes o violaciones poco tiempo atrás cuando era menor. Hay responsabilidad gravísima al actuar de ese modo.

De donde resulta que el derecho a ocultar a información de los antecedentes del menor es superior al de la protección de los demás. Quien se hará responsable de las consecuencias, cuando el irreparable experimento de ocultamiento y destrucción hoy establecido, falla en su propósito y se producen nuevas víctimas.

Para el Partido Colorado la pérdida de información que implica la destrucción de antecedentes, no puede ser un instrumento valido para ningún proceso rehabilitatorio.

Un menor que delinquió cometiendo infracciones o delitos gravísimos siendo tal, cuando delinque siendo mayor, no puede ni debiera ser tratado igual que un mayor relativo que comete su primera infracción a la ley penal

Debieran diferenciarse aquellos hechos antijurídicos que son indicio de una mayor peligrosidad por la violencia comprendida, de los que manifiestamente son consecuencia de la inmadurez propia de de la minoridad. Conductas referidas a infracciones gravísimas a la Ley Penal, en las que está presente la violencia, debieran ser tenidas en cuenta, pues son reflejo de una peligrosidad que difícilmente se disipe por si sola por el paso de los años. Los antecedentes deben mantenerse a los solos efectos judiciales y carcelarios pero tal como sucede durante la minoridad en el CNA, la información del registro será estrictamente reservada, para que su difusión no implique una estigmatización, de quien en su juventud erro al camino.

Resulta necesario tener presente el criterio establecido en el ARTÍCULO 219°. del CNA, que expresa; "(Seguimiento).- El Sistema Nacional de Información sobre Niñez y Adolescencia deberá generar datos que permitan un adecuado seguimiento de la atención del niño o adolescente y de la evolución de la misma, así como generar la información necesaria para la formulación de las políticas de niñez y adolescencia".
Ese debe ser el principio rector, pues ese mismo seguimiento es absolutamente esencial, cuando el menor paso a cumplir un día más de los 18 años de edad, porque naturalmente sigue siendo la misma persona y su consideración debe ser vista desde una perspectiva de integralidad, ya sea para considerar el antecedente al momento de juzgar nuevos delitos cometidos o ya sea para el manejo de su rehabilitación, la protección del sistema de reclusión y la de las personas

comprendidas, incluida la población como el propio CNA bien lo expresa y venimos desarrollando.

Lo inconveniente es la destrucción de esos antecedentes, ya que excede toda lógica de protección de la sociedad y de la correcta aplicación de las medidas judicialmente dispuestas, o los tratamiento a aplicar, considerando nuevamente lo preceptuado por el referido CNA en su artículo 91 que expresa: "En situaciones de peligrosidad manifiesta, se adoptarán las medidas que fueren compatibles con la seguridad de la población y los propósitos de recuperación del infractor".

3.- EL TERCER TEMA REFIERE A LA EDAD DE LA IMPUTABILIDAD Y SU EVENTUAL REDUCCIÓN: Ante la absoluta y manifiesta falta de acuerdo político sobre este tema entre los Partidos Políticos con representación parlamentaria, tanto en el ámbito parlamentario, como en el seno de la Comisión Interpartidaria de Seguridad Publica ya citada y el gobierno, el Partido Colorado ha resuelto por su máximo órgano, la Convención Nacional, poner en funcionamiento una consulta plebiscitaria al respecto.

4.-**EL CUARTO TEMA COMO SE HA DICHO, REFIERE A LA SALVAGUARDA Y EFECTIVA APLICACIÓN DE LOS ACUERDOS CELEBRADOS EN LA COMISION INTERPARTIDARIA** recogidos en el **DOCUMENTO DE CONSENSO, aprobado y suscrito** por todos los Partidos Políticos con representación parlamentaria y el Gobierno Nacional en agosto de 2010.

5.- EL QUINTO ASPECTO REFIERE A LA IMPORTANCIA QUE EL PARTIDO COLORADO LE ATRIBUYE A CONSIDERACIÓN LA APROBACIÓN DE TRES PROYECTOS DE LEY oportunamente presentados en Cámara de Representantes por el Diputado Alberto Scavarelli, que el Partido hace suyos y están referidos:

a) **PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS Y TESTIGOS**, (Comisión **de Derechos Humanos- Carpeta N° 3878 de 2004 Repartido N° 86 Marzo de 2005)**

b) Creación del **PATRONATO NACIONAL DE ORIENTACIÓN Y AYUDA AL EGRESADO DEL INAU** **(ex INAME) (Comisión de Educación y Cultura - Carpeta Nº 3246 de 2003 Repartido Nº 83Marzo de 2005)**

c) SITUACIÓN DE LAS PERSONAS AUSENTES O EXTRAVIADAS, (Comisión de Derechos Humanos - Carpeta Nº 3510 de 2003 Repartido Nº 84Marzo de 2005) con especial énfasis en las acciones de protección de los menores de edad.

Resulta esencial considerar, que tras la comisión de una lesión a los derechos de los habitantes de la República, hay un fracaso de la sociedad en su prevención y evitación.

Hay también un derecho de las víctimas y de los testigos indefensos a proteger, que quien delinquió y su entorno identifica. Debe tenerse presente que la sociedad no es un laboratorio de prueba sobre la conducta de quien ya delinquió y su eventual rehabilitación, por lo que la protección y las garantías técnicas resultantes de la aplicación de la justicia terapéutica, son esenciales.

Al Partido Colorado le preocupa además, el tema de la prescripción de los delitos gravísimos cometidos por menores, que la legislación vigente fija en un plazo máximo de dos años para el menor lo que resulta de una situación que debe ser considerada especialmente pues un menor de 16 años comete un homicidio múltiple y a los dos años prescribe su delito y queda impune, con el riesgo que ello implica incluso para su utilización por mayores o por el delito organizado, capaz de ocultar por tan breve lapso, a cualquier persona, en virtud de los recursos y conexiones internacionales de que dispone.

Se está absolutamente de acuerdo con lo aprobado por la comisión interpartidaria para la creación de un INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN que incluya áreas especializadas y comprenda todos las privaciones de libertad, incluyendo establecimientos exclusivamente para menores, exclusivamente para menores y control de centros de tratamiento siquiátricos que es otro modo de privación impuesta de libertad, como lo propusiera nuestro Partido.

La ley establecerá las características de este instituto especializado, cuya área de menores podría eventualmente estar en la estructura del INAU, pero con un área especializada, o con cualquier otro formato externo al INAU, pero que en toda circunstancia garantice el efectivo aseguramiento del recluido y el efectivo y adecuado pleno esfuerzo, para procurar la rehabilitación e inserción social

Por otra parte el Partido Colorado hace énfasis en cuanto a la necesidad de:

a) Incrementar el número de Sedes Judiciales, Magistrados, Funcionarios, Técnicos y los recursos asignados a la Justicia especializada en los temas de minoridad y familia.

b) Incrementar las acciones de prevención referidas a menores en situación de calle o de manifiesto abandono, incluyendo profundización de acciones para resolver la deserción escolar y en la enseñanza media.

c) En definitiva, profundizar las acciones de protección y prevención de situaciones que aun desde edades muy bajas, son públicas las situaciones de abandono con desvíos notorios de conductas de abuso del menor y de

progresivo desencuentro con elementales normas de convivencia social, incluyendo las adicciones y las situaciones que en su entorno se desarrollan.

d) Apoyar con rapidez las propuestas que nuestro Partido realizó en la Comisión Interpartidaria de Seguridad Publica, entre otras, las referidas al apoyo económico a las víctimas de delitos , protección de funcionarios con tareas de alta complejidad, protección a los operadores del transporte público, apoyo a la policía del fuego, y en general la profundización de las asignaciones presupuestales ya dispuestas en el recientemente aprobado Presupuesto Nacional ,que se funda en lo acordado en el documento de consenso resultante de dicha comisión.

e) FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL. Sin perjuicio de establecer que el tema de la seguridad es una responsabilidad esencial del Estado, para el Partido Colorado resulta fundamental, que la sociedad civil se involucre en apoyar la solución del tema de la minoridad infractora, sin la "alteridad" o lejanía con que a veces se encara este tema, agravado por la ya citada segregación territorial, que divide a la sociedad en función de territorio socio económico donde se habita. El modelo de sociedad Batllista integrada e integradora, advierte en la estimulada colaboración de la sociedad civil, incluso material, con el fomento a las ONGs. que participen de la reeducación dentro y fuera de los establecimientos carcelarios, un instrumento formidable. Propugna conceder exoneraciones tributarias, para aquellos particulares que colaboren en el mejoramiento de la infraestructura del sistema punitivo/reeducativo de menores, en el marco de las políticas diseñadas al efecto, tal como hoy sucede en materia cultural.

Prof. Tabaré Viera Duarte.

Senador.

Dr. Alberto Scavarelli.

Representante del Partido Colorado

en la Comisión de Interpartidaria de Seguridad Pública.

Proyectos de ley presentados en ambas Cámaras

PROYECTO DE LEY

Artículo 1°.- Créase el Patronato Nacional de Orientación y Ayuda al Egresado del Instituto Nacional del Menor (INAME), que funcionará bajo las normas del derecho privado y bajo la dirección de un Consejo Honorario. Actuará con autonomía en la órbita y con el apoyo logístico del Ministerio de Educación y Cultura, a través del cual se comunicará con el Poder Ejecutivo.

Será su cometido esencial brindar orientación y apoyo a los egresados del INAME para su mejor inserción social y laboral, evitando su discriminación, apoyando su desarrollo personal, y facilitando su participación plena y activa en la comunidad.

Artículo 2°.- La actividad del Patronato tendrá por finalidad la orientación y ayuda del egresado del Instituto Nacional del Menor (INAME), por todos los medios a su alcance; en especial, podrá:

A) Informar al egresado de las distintas opciones laborales continuando el proceso de su capacitación.

B) Crear y fomentar la formación de talleres familiares, cooperativos y de emprendimientos personales, del tipo denominado Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES).

C) Brindar orientación para la obtención de créditos en las condiciones más favorables para dichas realizaciones.

D) Impulsar la promoción de exoneraciones e incentivos tributarios para su efectiva inserción laboral.

E) Velar por la situación familiar del egresado y brindar asesoramiento en la realización de gestiones, tales como obtención de habilitaciones, permisos y gestiones de índole jurisdiccional o administrativa.

F) Brindar todo el apoyo y orientación a su alcance en los proyectos de formación de su propia familia, cuando así se lo solicitare el beneficiario.

G) Impulsar la promoción de exoneraciones e incentivos tributarios para su efectiva inserción laboral.

H) Asesorarle acerca de la utilización de los recursos disponibles en materia de salud y vivienda.

Artículo 3°.- Podrá proponer al Instituto Nacional del Menor (INAME), y por intermedio del Ministerio de Educación y Cultura, a los demás organismos públicos, las medidas que considere conveniente recomendar se adopten, para el cumplimiento de las finalidades y propósitos anteriores.

El Consejo tendrá las más amplias facultades de administración y disposición.

El Ministerio de Educación y Cultura proporcionará las facilidades locativas y el personal que proveerá al Patronato, de entre los cuadros de funcionarios del Estado, aquellos que habrán de realizar las tareas técnicas o administrativas del Patronato que se crea.

La enumeración de estos cometidos y facultades conferidas al Patronato por esta ley, no excluye la realización de cualquier otra actividad que sea de análogo carácter y se oriente a la realización de los fines mencionados.

El Patronato, sus integrantes y colaboradores deberán guardar reserva de las informaciones referidas a situaciones personales que reciban en ocasión de su actividad, salvo que pusieran en riesgo la seguridad, la salud o la integridad física de los beneficiarios.

Artículo 4º.- El Patronato será dirigido por un Consejo Honorario integrado por un mínimo de cinco miembros, cuyo número podrá ser extendido, en número impar de integrantes, hasta un máximo de once miembros, según lo disponga el Poder Ejecutivo por resolución fundada. Estos Consejeros tendrán un mandato de cinco años, y podrán volver a ser designados indefinidamente.

La selección y designación, así como la determinación del número de integrantes del Consejo Honorario, dentro de los límites dispuestos por el inciso primero de este artículo, será competencia del Poder Ejecutivo.

El Presidente del Consejo será designado a propuesta del Ministerio de Educación y Cultura. Los miembros del Consejo deberán contar con notoria versación y experiencia en los temas sociales inherentes a la materia a que refiere esta ley y serán seleccionados teniendo en cuenta preferentemente sus antecedentes funcionales y de actuación personal.

Artículo 5º.- Para la designación del Presidente del Consejo, el Poder Ejecutivo deberá tener especialmente en cuenta que se trate, de ser posible, de una persona que hubiere tenido relevante actuación en el Instituto Nacional del Menor (INAME).

Los restantes miembros se designarán también en virtud de su experiencia y versación en esta materia, siendo un elemento calificador su actividad en la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), la Judicatura en materia de Familia y Menores o en

el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el área de formación y empleo.

Asimismo, uno de los miembros del Consejo Honorario será una persona que integre o represente a una organización no gubernamental dedicada a la protección de la juventud. Tanto las personas propuestas como las ONG proponentes deberán contar con reconocida trayectoria, eligiéndose el Consejero de una terna propuesta por las ONG con personería jurídica, que tengan una actividad continua y reconocida en la materia, por más de dos años en el país.

En el acto de integración del Consejo Honorario se designará el Presidente, distribuyéndose los cargos de Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Vocal en la primera reunión que realice el Consejo.

Artículo 6°.- Este Patronato podrá participar en los organismos de coordinación de políticas sociales, con los Ministerios y servicios públicos oficiales, Intendencias Municipales, Universidades públicas y privadas y con las ONG que trabajen en esta área.

Artículo 7°.- Para el cumplimiento de sus cometidos, el Patronato estará facultado para recabar, aceptar o rechazar la colaboración y las contribuciones permanentes o temporarias, de personas físicas o jurídicas de toda naturaleza, privadas o públicas, nacionales, departamentales o extranjeras, cualquiera fuere su naturaleza.

Tendrá además facultades para recibir donaciones, legados o cesión de bienes o derechos de bienes muebles o inmuebles públicos o privados.

Artículo 8°.- El Consejo Honorario podrá comunicarse directamente con todos los organismos públicos o privados que entienda necesario para el mejor cumplimiento de sus cometidos, salvo en los casos previstos por el literal G) del artículo 2° de esta ley.

Artículo 9°.- El Patronato y sus consejeros debidamente mandatados, podrán solicitar al Instituto Nacional del Menor (INAME) tener acceso a la información no sometida a reserva legal, referida a quienes están próximos a egresar o han egresado recientemente del INAME, y que consideren necesaria para el mejor cumplimiento de sus actividades en el exclusivo interés del beneficiario y con su consentimiento.

Para el cumplimiento de sus objetivos, podrán realizarse entrevistas con el beneficiario antes de su egreso, conocer las situaciones personales y familiares de los menores internados, o las personas más cercanas. Teniendo facultades de comunicar o denunciar las situaciones que advirtieren irregulares o inconvenientes al Consejo del INAME, sin perjuicio de las

situaciones que por su gravedad y urgencia requieran otros accionamientos.

Artículo 10.- El Consejo Honorario, en un plazo de noventa dias, elaborará la reglamentación correspondiente en cuanto, fundamentalmente, al funcionamiento del Patronato y competencias de sus miembros, que someterá a la aprobación del Ministerio de Educación y Cultura.

Montevideo, 8 de agosto de 2003.

ALBERTO SCAVARELLI
Representante por Montevideo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Instituto Nacional del Menor, institución creada en 1934 bajo la inicial denominación de "Consejo del Niño", viene desde su inicio liderando la atención de todos los problemas de la infancia y ocupándose, por cometido legal, de la protección del menor en situación de riesgo o de abandono o, en los casos más graves, en situación de infracción a la legislación nacional.

Actualmente, en julio de 2002, el INAME cuenta con una población atendida de alrededor de cuarenta mil menores. Dicha población está integrada por menores ingresados al Instituto por diferentes causas, aunque el origen de las mismas de un modo o de otro guarda una fuerte relación con situaciones de abandono.

Debido a la diversidad de situaciones personales y de motivos que provocan el ingreso y permanencia en el INAME, éste tiene agrupados a los menores a su cargo en sectores dirigidos por técnicos especializados en las diversas problemáticas.

Realizado un seguimiento del tema, con los equipos técnicos interdisciplinarios del Grupo de Análisis Político de Vanguardia Batllista, hemos considerado especialmente las dificultades de adaptación e inserción social al tiempo del egreso de esa población.

Consecuentes con ese diagnóstico de situación, hemos considerado que resulta imprescindible dotar al sistema nacional que se ocupa de esta temática, de un instrumento que proteja y facilite la inserción de los jóvenes a cuyo cargo ha estado el INAME, cuando éstos arriban a la etapa de la vida en que deben transitar hacia los primeros tramos de su adultez y de su inserción en la sociedad.

Con la finalidad de ayudar a los jóvenes egresados del INAME, en esa etapa llena de desafíos, proponemos la creación por este proyecto de ley de un Patronato Nacional Honorario de Orientación y Ayuda del Egresado del INAME, procurando que con su accionar se puedan neutralizar las desventajas que a punto de partida tienen quienes en la vida han debido superar dificilísimas situaciones personales y familiares.

Consideramos de suma importancia que el joven que ha recibido del INAME atención, apoyo, capacitación y orientación, encuentre a su egreso una organización que tenga por objeto continuar en lo posible la obra realizada por esa Institución.

El Patronato será referente para la integración social y laboral que el joven necesita para facilitarle su plena inserción social, cooperando con él en la búsqueda, mejoramiento y permanencia de trabajo, apoyándole en los proyectos de vida que el joven se hubiere propuesto, y en algunos casos ayudándole a superar el riesgo que pueda significar su entorno social, que en muchos casos fue causa de su ingreso. En fin, se trata de procurar hacerle

más fácil transitar una etapa de su vida en que puede llegar a tener enormes desafíos.

Es un dato de la realidad que, en algunas situaciones, salir al descubierto, a la realidad de un tiempo lleno de dificultades y complejidades, o el retornar al mismo ambiente que quizás les hubiere puesto en situación de desprotección o de peligro, fragiliza su escala de valores, incrementa sus fragilidades, y les expone -tanto a varones como a mujeres- a situaciones de riesgo, que estamos convencidos pueden ser evitadas en muchísimos casos con el apoyo necesario.

Se trata de fortalecer sus capacidades, proteger ante el riesgo, cooperar en la construcción de un futuro para el egresado del INAME, propósitos que serán los objetivos centrales del Patronato.

La necesidad de crear un Patronato honorario de apoyo al egresado del INAME constituye el fundamento básico de este proyecto de ley. En definitiva, el Patronato coadyuvará, en la medida de sus capacidades, en la trascendente obra que el INAME realiza desde siempre en el Uruguay.

La propuesta tiende a buscar soluciones a los problemas que se plantean, por medio del trabajo honorario de un Consejo, que habrá de actuar con los medios e infraestructura de que disponga el Ministerio de Educación y Cultura, o en los restantes ámbitos del Estado, donde hubiere recursos subutilizados o funcionarios excedentes, o funcionarios técnicamente subutilizados, que están dedicados a actividades diferentes a aquellas para las cuales se han formado y cuya formación guarde relación con los cometidos del Patronato. Todo ello sin ocasionar nuevos gastos al Erario, por cuanto la infraestructura existe, el personal existe y la necesidad a cubrir forma parte esencial en la tarea incesante de procurar el desarrollo humano, integral y solidario de un grupo de jóvenes uruguayos que viene desde siempre superando dificultades.

Las personas que se designen para integrar el Consejo Honorario deberán reunir las condiciones de idoneidad, probidad y experiencia, relacionadas con la vida de los menores en situaciones de riesgo, o de los temas referidos a la inserción social y laboral de los jóvenes. Los cargos serán honorarios y dichas personas podrán ser reelegidas.

Es de fundamental importancia procurar que quien ejerza la Presidencia del Consejo Honorario sea una persona que hubiere tenido relevante actuación en el Instituto Nacional del Menor.

Los restantes miembros se designarán también en virtud de su experiencia y versación en esta materia, siendo un elemento calificador su actividad en la Administración Nacional de Educación Pública, la Judicatura en materia de Familia y Menores o en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el área capacitación y empleo.

Asimismo, uno de los miembros del Consejo Honorario será una persona que integre o represente a una organización no gubernamental dedicada a la protección de la juventud. Tanto las personas propuestas, como las ONG proponentes, deberán contar con reconocida trayectoria, eligiéndose el Consejero de una terna propuesta por las ONG con personería jurídica que tengan una actividad continua y reconocida en la materia por más de cinco años en el país.

Esta forma de integración del Consejo Honorario, cuyas facultades son las que resultan del articulado del proyecto de ley propuesto, y que no difieren de las de instituciones de análoga naturaleza con larga y exitosa trayectoria en el país, confiere garantía suficiente de probidad y experiencia para el mejor cumplimiento de los cometidos asignados por esta ley.

La creación del Patronato es, de algún modo, también, un reconocimiento a los esfuerzos que en nuestro país se han realizado, en lo individual y en lo colectivo, tanto desde el punto de vista oficial como privado, en la asistencia a la minoridad en situación de riesgo y su desarrollo personal.

Se procura ahora, por medio del Patronato, brindar apoyo eficiente, cuando a los jóvenes del INAME les llega el tiempo de egresar y en consecuencia de salir de la protección que les ha significado hasta entonces el Instituto Nacional del Menor como institución.

Montevideo, 8 de agosto de 2003.

ALBERTO SCAVARELLI
Representante por Montevideo

Víctimas y testigos de delitos violentos intencionales

Normas para su protección y asistencia

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Por la presente ley se crean normas mínimas para la protección de las víctimas de delitos violentos intencionales a cuya consecuencia hubieren sufrido daños corporales o menoscabo de su salud.

Quedan comprendidas además las personas que de ellos dependan, siempre que fueren menores de edad, de edad muy avanzada o padecieran alguna incapacidad que les impida sostenerse por sí mismas.

Artículo 2º.- Con ese objetivo el Estado deberá promover, coordinar y apoyar, por todos los medios a su alcance, el desarrollo de programas, tanto públicos, como no gubernamentales de asistencia y protección de las víctimas de delitos, en particular sobre el derecho que les asiste a acceder a la justicia y su derecho a ser asistidas o indemnizadas por los daños sufridos a consecuencia de la acción delictiva padecida.

Artículo 3º.- Las medidas de asistencia a las víctimas del delito, se podrán brindar antes, durante y posteriormente del proceso penal, pero siempre encaminadas a mitigar los efectos del delito.

Artículo 4º.- Las medidas de ayuda a las víctimas de delitos, son de naturaleza subsidiaria y no afectan a las soluciones que son propias del proceso civil, o las facultades que asigne la legislación respecto de la promoción de instancia, denuncia de parte, o la constitución de parte civil en sede penal en lo pertinente.

Cuando se disponga de los recursos presupuestales suficientes, el Estado deberá asumir por sí la reparación de los daños padecidos por las víctimas de delitos violentos, quedando como titular subrogante de las acciones de recuperación de las sumas indemnizadas a consecuencia del delito.

Artículo 5º.- En todo momento se deberá respetar la dignidad de la víctima, la protección de su derecho a declarar y a ser informada de sus derechos.

Artículo 6º.- Se considera víctima a los efectos de la presente ley a la persona física que haya sufrido lesiones físicas o mentales, o daños emocionales de magnitud establecida y certificada por el Instituto Técnico Forense, que hubiera sido directamente causado por un acto tipificado como delito violento imputado a título de dolo.

También se considerarán víctimas a las personas que dependan de quien hubiere fallecido como resultado de tales delitos.

La asistencia cubrirá necesariamente los gastos médicos, de hospitalización y funerarios.
La asistencia deberá ser reducida o denegada según la situación económica del solicitante.

La asistencia podrá ser reducida o denegada además según la conducta de la víctima o del solicitante antes, durante o después del delito o en relación con el daño o la muerte.

La asistencia podrá también ser reducida o denegada según la participación de la víctima o del solicitante con asociaciones delictivas, o cuando tuviere antecedentes penales vigentes por la autoría de delitos dolosos contra la personalidad física.

La asistencia deberá también ser reducida o denegada si su concesión parcial o completa pudiera ser contraria al sentido de la Justicia o al orden público.

Con el fin de evitar una doble asistencia se deducirá de la asistencia concedida a la víctima de un delito, las sumas que percibiera por cualquier causa que se relacione con el delito, incluso del ofensor, cualquiera sea la cantidad de dinero o cuando posteriormente lo recibiese de la seguridad social, de las compañías de seguros o de cualquier otra fuente que tenga por fundamento el daño, las lesiones o la muerte.

El Estado o la autoridad competente que intervenga se subrogará en los derechos de las personas compensadas hasta el límite cuantitativo de la asistencia pagada.

Artículo 7°.- Las víctimas deberán ser tratadas durante las actuaciones, con el debido respeto a su dignidad personal, y se reconocerán sus derechos e intereses legítimos en el marco del proceso penal, en especial el derecho a recibir información, cuando no afecte el curso de la investigación penal, según la etapa del proceso y si fuere del caso por resolución denegatoria fundada del juez de la causa.

Artículo 8°.- Se debe garantizar que la víctima tenga acceso, desde el primer contacto con las autoridades policiales, a la información que sea necesaria para la protección de sus intereses.

Si la víctima tuviere una discapacidad auditiva o fuere mudo o invidente, o si no comprendiere el idioma será debidamente asistida desde la etapa policial, dejándose constancia.

Dicha información deberá incluir necesariamente:

A) El tipo de servicios u organizaciones a los que puede dirigirse para obtener apoyo.

B) El tipo de apoyo disponible que puede recibir.

C) El lugar y el modo en que puede presentar una denuncia.

D) Las actuaciones subsiguientes a la denuncia y su papel respecto de aquéllas.

E) El modo y las condiciones en que podrá obtener protección.

F) La medida y las condiciones en que puede acceder al asesoramiento jurídico gratuito en caso de falta de medios o de la forma de obtener cualquier otro tipo de asesoramiento cuando se trate de delitos en los que la víctima tenga derecho a ello de acuerdo a la presente ley.

Artículo 9º.- La víctima que lo solicite deberá ser informada:

A) Del trámite dado a su denuncia.

B) De la sentencia que disponga la libertad de la persona imputada por la comisión de un delito doloso y violento en su contra.

C) De su derecho a optar por no recibir dicha información.

Artículo 10.- Deberá garantizarse un nivel adecuado de protección personal a las víctimas y a los testigos y si procede, a sus familiares o personas en situación equivalente, tanto respecto de su seguridad personal, como de la protección de su intimidad, siempre que las autoridades competentes consideren que existe un riesgo grave de represalias o claros indicios de una intención concreta de perturbar su vida privada, llegando incluso a la reinstalación temporal en otro domicilio.

Artículo 11.- En las dependencias policiales y judiciales, deberán adoptarse todas las medidas posibles para evitar el contacto entre víctima, testigos e imputado, salvo en las instancias en que el proceso penal lo requiera. A tal fin se dispondrá presupuestalmente lo necesario para que en forma progresiva las dependencias judiciales y policiales estén provistas de espacios de espera reservados a las víctimas y testigos.

Artículo 12.- Cuando sea necesario deberá protegerse a las víctimas, y sobre todo a las más vulnerables, de las consecuencias de prestar declaración en audiencia pública, si correspondiere, buscando que éstas puedan, por resolución judicial fundada y recurrible, testificar en condiciones que permitan alcanzar ese objetivo, por cualquier medio adecuado compatible con los principios fundamentales del debido proceso y de la defensa del imputado.

Artículo 13.- Salvo en caso de necesidad absoluta impuesta por el proceso penal, los objetos restituibles pertenecientes a la víctima o a terceros, aprehendidos durante las actuaciones, se restituirán sin demora.

Artículo 14.- Se promoverá la intervención de los servicios que puedan brindar apoyo a la víctima para que bajo la mayor

responsabilidad le presten efectiva asistencia mediante personal especializado, bajo la supervisión del Instituto Técnico Forense.

Si se tratara de una organización no gubernamental, estas deberán ser calificadas e inscriptas según lo disponga la reglamentación de esta ley, debiendo contar con personería jurídica especifica que imponga como objeto y fin estatutario la protección y asistencia de las victimas del delito, debiendo funcionar bajo el régimen de secreto profesional en toda circunstancia.

Articulo 15.- Se considera prioritario establecer gradualmente en las sedes policiales y judiciales en las que se desarrollen las actuaciones o el proceso penal, las condiciones necesarias para prevenir la victimización secundaria o revictimización, evitando que la victima o los testigos se vean sometidos a tensiones o presiones innecesarias, todo en consonancia con las garantías establecidas por la aplicación del principio del debido proceso y sin afectar las garantías de la defensa del imputado.

Para ello se dispondrán las medidas necesarias para que, desde el primer momento, se les brinde un tratamiento y asistencia acorde a las circunstancias, promoviéndose la creación de las condiciones locativas y asistenciales adecuadas.

Montevideo, 7 de junio de 2004.

ALBERTO SCAVARELLI
Representante por Montevideo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde hace tiempo hemos expresado en Cámara y en Comisiones, que veníamos preparando con nuestros equipos técnicos, un proyecto de ley que contemplara la protección y asistencia de las víctimas y los testigos de delitos violentos, lamentablemente una constante en nuestras sociedades de hoy.

Para ello hemos venido trabajando con técnicos del Grupo de Análisis Político de nuestra agrupación política Vanguardia Batllista, para compilar la documentación nacional e internacional existente que pudiere ser referencia para el presente proyecto de ley, un paso inicial en el largo proceso de protección a las víctimas de las acciones delictivas violentas que tantas secuelas y dolor dejan diariamente entre nosotros.

Entre esos antecedentes corresponde destacar los esfuerzos desarrollados en los ámbitos universitarios y académicos nacionales así como en especial el proyecto de creación del Centro de Asistencia a las Víctimas de Salto, donde prestigiosos profesionales del derecho y de otras áreas, han venido desarrollando ingentes y no suficientemente reconocidos esfuerzos para avanzar en la solución efectiva de esta temática, sobre la que mucho se habla y poco se actúa.

A todos ellos nuestro reconocimiento por sus valiosos y generosos aportes.

Son de especialisimo destaque otros documentos y antecedentes internacionales tales como la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder de las Naciones Unidas y sus anexos; el Énoncé Canadien de Principes Fondamentaux de Justice Relatifs aux Victimes d' Actes Criminels y la importantísima "CONVENCIÓN EUROPEA SOBRE LA COMPENSACIÓN A LAS VÍCTIMAS DE DELITOS VIOLENTOS" de Estrasburgo.

El tema es, pues, la soledad y desamparo de las víctimas del delito y de los testigos en los casos de acciones delictivas dolosas caracterizadas por la violencia y como mitigar o solucionar inicialmente los perjuicios y angustias padecidas en un futuro próximo, en el caso de las víctimas, repararlos.

Razones de equidad y solidaridad social determinan la necesidad de ocuparnos de la situación de las víctimas de delitos violentos intencionados que hayan sufrido daños, asegurando a esas víctimas un marco de comprensión, justicia, y tratamiento igualitario, brindándoles hasta donde sea posible, la ayuda que necesitan. Sobre todo cuando se trata de personas con escasos recursos o en situación de soledad y a veces de abandono familiar o afectivo.

Trata este proyecto de personas que han sido víctimas de delitos violentos causantes de lesiones corporales o menoscabo de salud ya sea de las propias víctimas primarias o de las personas

dependientes de quienes mueren como resultado de estas acciones delictivas.

Situaciones delictivas que a diario toman relevancia pública o quedan subsumidas en la vorágine de las urgencias cotidianas, que van dejando secuelas en nuestra sociedad, que bien pueden ser mitigadas respecto de nuestros conciudadanos que son objeto de la violencia criminal.

Una violencia criminal cada vez más intensa, irracional e impregnada de factores como la drogadicción y el exceso de armas disponibles en la comunidad en manos del delito, que hoy es cometido por personas de todas las edades.

Creemos esencial dotar al sistema de un marco que establezca asistencias inicialmente básicas tales como prestación de asistencia, gastos de salud e incluso de sepelio de las víctimas del delito cuando se trata de personas con pocos recursos, que al drama de la situación deben agregarle la angustia de la incapacidad para hacer frente a tan penosas obligaciones.

También preocupa particularmente la situación de los dependientes de las víctimas que no pueden bastarse a sí mismos, o el caso de víctimas del delito que son menores de edad o de muy avanzada edad o padecen limitantes que les colocan en severa desventaja en la comunidad y que se profundiza cuando además son víctimas de acciones delictivas violentas contra su persona.

El proyecto atiende entre otros puntos el difícil problema de la revictimización, que pasa desde el proceso de identificación de los agresores, hasta la comparecencia en las sedes policiales y judiciales donde muchas veces las víctimas están a pocos metros, en un mismo ámbito físico, con los agresores denunciados o con los familiares y amigos de estos, durante largas horas donde se agrega la presencia y convivencia de los testigos que resulta en una situación absolutamente negativa contraria a los intereses de la justicia, de la seguridad personal de víctimas denunciantes y la de los testigos, al punto que quienes pasan esas situaciones muchas veces expresan que sufren casi tanto en esa instancia como cuando debieron soportar la acción delictiva.

Este estado de cosas debe ser solucionado rápidamente con todos los medios de que se disponga.

Teniendo presente las dificultades económicas es que proponemos la necesidad de solucionar el problema locativo en forma progresiva pero urgente para lo que deberán efectuarse las asignaciones presupuestarias correspondientes.

Se establece en el proyecto de ley que presentamos a consideración del Parlamento que deberá garantizarse un nivel adecuado de protección personal a las víctimas y si procede, a sus familiares o personas en situación equivalente, tanto respecto de su seguridad personal, como de la protección de su intimidad, siempre que las autoridades competentes consideren que existe un

riesgo grave de represalias o claros indicios de una intención concreta de perturbar su vida privada.

En toda circunstancia se asegurarán las condiciones necesarias para prevenir la victimización secundaria o revictimización, evitando que la víctima y en su caso los testigos se vean sometidos a tensiones o presiones innecesarias.

Las graves dificultades que conlleva el formular denuncias penales o comparecer como testigo de un hecho criminal, son situaciones críticas que a diario se comprueban en sedes judiciales o policiales.

Resulta claro que de no mediar medidas asegurativas para denunciantes y testigos, el tema corre riesgos ciertos de terminar generando espacios de impunidad, por temor, siempre peligrosos y al mismo tiempo un sentimiento de desprotección institucional de los habitantes que en nada positivo puede resultar ni para la convivencia social ni para el fortalecimiento de los factores de protección de la comunidad ante los riesgos o para la prevención de la violencia privada.

El presente proyecto de ley lo consideramos un primer paso, el objetivo final será que se establezcan sistemas de reparación eficientes a cargo de la comunidad, la que operará en el resarcimiento a las víctimas del delito, como forma de reparar o regenerar equilibrios según corresponda.

La comunidad no puede mantenerse al margen de esos dramas personales e individuales, debe socializar la indefensión de las víctimas y asumir como colectivas las consecuencias dañosas del delito, sin perjuicio de las acciones de recuperación que pueda ejercer luego contra los agentes del delito causantes del perjuicio de las víctimas.

Detrás de toda acción delictiva hay un fracaso concreto en la convivencia social de la comunidad, por lo que la sociedad en su conjunto no puede abandonar a la víctima, sin traicionarse a sí misma y sus fundamentos.

Se trata en definitiva de dejar establecida la protección de un derecho humano fundamental, que no puede ser postergado por más tiempo.

Montevideo, 7 de junio de 2004.

ALBERTO SCAVARELLI
Representante por Montevideo

Registro Nacional de Información de personas extraviadas

Creación

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Créase en el ámbito del Ministerio del Interior, el Registro Nacional de Información de Personas Extraviadas. El referido Registro tendrá un área especializada referida a menores y a personas que padezcan alguna discapacidad permanente o temporal de cualquier naturaleza que les dificulte conducirse a sí mismos.

Artículo 2º.- El Registro tendrá como objetivos centralizar, organizar y entrecruzar la información relacionada de todo el país, en una base de datos sobre personas respecto de quienes se desconozca el paradero. El Registro informará, brindará asesoramiento respecto de los procedimientos a seguir, recabará toda la información disponible para luego verificar la evolución de la situación de cada caso hasta su definitivo esclarecimiento.

Los responsables del Registro actuarán en continua comunicación con los operadores encargados de la búsqueda de las personas extraviadas.

Artículo 3º.- De igual forma, se registrarán los datos de las personas comprendidas en el artículo 1º que ingresarán a establecimientos de atención, resguardo, detención o internación en todos los casos en que se desconocieren sus datos filiatorios o identificatorios, así como respecto de aquellas personas que fueran localizadas en tales condiciones.

Cuando se brinde atención médica de cualquier naturaleza a menores solos o personas con pérdida de conocimiento, se reportará al Registro de toda la información y descripción que facilite su identificación.

A esos efectos se solicitará también al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Autoridad Central, se implementen mecanismos de intercambio de información sobre legislación nacional, jurisprudencia y prácticas administrativas, así como antecedentes en los distintos países referidas a peticiones de búsqueda o remisiones de información sobre personas extraviadas.

El Registro podrá además proveerse de información por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores o de la Autoridad Central de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación y Cultura, o a solicitud de estos en los casos de petición de cooperación sobre búsqueda de personas que se formularen en un todo de acuerdo con la presente ley y de las Convenciones

Internacionales sobre el tema, de las cuales el Uruguay es parte en su carácter ratificante de las mismas, en particular de la Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores (CIDIP V).

Artículo 4º.- Se establece como principio general que toda dependencia pública sin excepción, los centros de educación o los de atención sanitaria, y toda otra persona u organización cualquiera fuere su naturaleza que diere atención o de cualquier modo tomare conocimiento de una situación como las descriptas en el artículo 2º, deberá dar inmediata comunicación al Registro, la cual quedará grabada en audio si fuera realizada telefónicamente, o por escrito si se realizare personalmente en la forma y por los plazos que establezca la reglamentación de la presente ley.

En dicha comunicación deberá constar, de ser posible:

A) Nombre y apellido de la persona de que se trate, su fecha de nacimiento, o edad aproximada, sexo, nacionalidad, domicilio, estado civil, documento de identidad o cualquier otro de que se disponga, tales como licencia de conducir, credencial cívica, número de pasaporte, de cédula de estudiante, afiliación a clubes deportivos, así como todo otro dato que permita su identificación o ubicación, según sea el caso.

B) Nombre y apellido de los familiares, y en especial cuando se tratare de menores, el de sus padres, tutores o guardadores, así como el domicilio habitual de los mismos.

C) Detalle del lugar, fecha y hora en que la persona extraviada fue vista o se tuvo noticia de ella por última vez, o hubiera sido encontrada.

D) Fotografía o descripción pormenorizada actualizada, incluyendo su vestimenta.

E) Estado general de salud, así como enfermedades, imposibilidades físicas o psíquicas o capacidades diferentes conocidas, dejándose constancia además de la medicación que deba consumir en forma permanente.

F) Registro dactiloscópico.

G) Cualquier otro dato que se considere de utilidad para su mejor identificación.

H) Datos de la autoridad pública, organización privada o personas que comuniquen al Registro el extravío o el hallazgo según sea el caso.

I) Especificación de dónde proviene la información y de qué organismo de qué Estado se han obtenido los datos, en casos de que los mismos provengan del exterior, como consecuencia de la solicitud de cooperación internacional que se solicitare.

Frente a la presunción o denuncia de que la persona extraviada fuere víctima de un delito que ponga en peligro su integridad, la autoridad interviniente, bajo su responsabilidad y con inmediata y detallada noticia judicial, podrán exceptuarse del deber de informar al Registro, solo por el tiempo necesario para salvaguardar el interés superior de la persona.

Artículo 5º.- Deberá informarse de inmediato al Registro todos aquellos casos en que sean encontradas personas cuyo paradero o identidad se desconocía.

De la misma manera las autoridades u organizaciones comprendidas deberán informar cualquier otra circunstancia que pudiera contribuir a completar la base de información que el Registro busca tener para facilitar la búsqueda de personas en situación de extravío, aun cuando la misma fuere hallada en condiciones que le impiden expresarse o que fueren encontradas sin vida. La búsqueda de personas extraviadas deberá iniciarse por las autoridades competentes, de inmediato y sin postergación alguna en el mismo momento en que se reciba la denuncia respectiva.

Cuando la persona extraviada fuera menor de edad y en cualquier otra situación que se estime necesario, se dispondrán las medidas y se recabarán las autorizaciones que permitan el inmediato cierre de fronteras en relación a la persona extraviada.

Artículo 6º.- El Registro funcionará todos los días, incluso feriados e inhábiles, y tendrá habilitada una línea telefónica permanente que operará sin cargo y en forma directa para los usuarios durante las veinticuatro horas del día. A través de la misma se evacuarán consultas y se brindará

información respecto de los procedimientos a seguir en la búsqueda de las personas extraviadas, o para lograr su restitución a quienes tengan su custodia o a quienes en su caso disponga el Juez competente.

Artículo 7º.- Se utilizarán todos los medios y recursos de que se disponga y en especial se creará una página especifica en internet, debidamente publicitada y de fácil y directo acceso, donde se difundirán aquellos datos que las autoridades competentes consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines previstos en la presente ley.

Artículo 8º.- En el Ministerio del Interior, se constituirá un Consejo de Asesoramiento y Coordinación Honorario, que presidirá el representante de dicho Ministerio, y que estará integrado con representantes del Poder Judicial, del Ministerio de Salud Pública, del Ministerio de Relaciones Exteriores, del área de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación y Cultura, de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), del Instituto Nacional del Menor (INAME), de la Prefectura Nacional Naval (PNN). En él participarán además las Direcciones Nacionales de Migración, de Identificación Civil e INTERPOL, así como las organizaciones que nucleen a los centros de atención de salud y representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de reconocida trayectoria en la temática.

También integrarán el Consejo las organizaciones que comprendan a los medios de comunicación social de toda naturaleza, todo ello a los efectos de contribuir en la conformación, funcionamiento y mayor eficacia del Registro.

Artículo 9º.- La autoridad competente podrá requerir la asistencia de los medios de comunicación social, o de cualquier otra organización o institución, que sea necesaria a los efectos del mejor cumplimiento de los objetivos de esta ley.

La utilización de los espacios de difusión tendrá carácter de urgente.

Artículo 10.- El Ministerio del Interior deberá realizar un informe estadístico anual de la situación genérica de los casos registrados, del que deberá dar publicidad suficiente.

Artículo 11.- La reglamentación de la presente ley establecerá los procedimientos y requisitos para el acceso a la información existente en el

Registro, de forma tal de garantizar la confidencialidad de los datos y el acceso a los mismos en protección de las propias personas extraviadas, debiéndose acreditar, en todos los casos de solicitud de información, la existencia de una competencia funcional específica, o de un interés directo personal y legítimo del requirente. En todo caso y circunstancia primará siempre el principio de protección de la vida, la salud, la integridad personal, la intimidad y la no discriminación o revictimización de la persona extraviada y su familia.

Artículo 12.- Una vez resuelta la situación de extravío, la propia persona registrada como extraviada o sus responsables directos en el caso de menores o incapaces, podrán solicitar el alta de la información existente en el Registro, la que será dada de baja del mismo, salvo que a juicio de la autoridad registral mediaren circunstancias que aconsejaran el mantenimiento de la información, resolución que deberá ser fundada. En caso de discrepancia, se estará a lo que resuelva sumariamente el Tribunal de Apelaciones en lo Civil que corresponda según la fecha en que se efectuó originalmente el registro.

Artículo 13.- La aplicación de la presente ley estará a cargo del Ministerio del Interior, disponiendo el Poder Ejecutivo la organización del Registro, proveyéndole los recursos humanos, técnicos y materiales de que pueda disponer.

Artículo 14.- Facúltase al Poder Ejecutivo la readecuación de partidas presupuestales, y la predistribución prioritaria de funcionarios excedentarios que fueran necesarias a los efectos de la mejor aplicación de la presente ley, a solicitud fundada del Ministerio del Interior.

Artículo 15.- El funcionario a cargo del Registro tendrá facultad para coordinar con los distintos organismos competentes, los procedimientos a seguir para el efectivo cumplimiento de esta ley.

Artículo 16.- La presente ley será aplicada, en cumplimiento de lo establecido por la legislación nacional y, en especial y en lo pertinente, por lo dispuesto por la Convención Internacional de los Derechos del Niño en sus artículos 7º, 8º y 35; por la Convención Interamericana de Restitución Internacional de Menores de Montevideo, de 1989; la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, de 1994 (CIDIP V); y el Convenio sobre Protección Internacional de Menores suscrito en la República Oriental del Uruguay, el 31 de julio de 1981, entre la República

Argentina y la República Oriental del Uruguay, así como toda otra normativa internacional sobre la materia que fuera ratificada por el Uruguay.

Artículo 17.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el término de ciento veinte días de su promulgación.

Montevideo, 7 de noviembre de 2003.

ALBERTO SCAVARELLI
Representante por Montevideo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Es de permanente reiteración la penosa situación referida al extravío de personas que son buscadas por cuanto faltan de su hogar, o abandonaron el lugar donde reciben atención, o que encontrándose en situaciones de análoga naturaleza, deben ser buscadas por las autoridades y por los familiares y amigos por diferentes medios, muchas veces recurriendo a la valiosa y generosa cooperación de la población, que es convocada a prestar su ayuda por los medios de comunicación social.

Al mismo tiempo, aun cuando en menor número, se da la situación inversa, por la que algunas personas de toda edad y condición ingresan a centros hospitalarios, o son encontrados en la vía pública o en diferentes circunstancias, que pueden estar relacionadas tanto a su muy corta edad o a que no son capaces de identificarse dada su precaria condición de salud o porque padecen una notoria incapacidad permanente o circunstancial para expresarse o conducirse a sí mismos.

En ambos casos, la de las personas que son buscadas, o la de las personas que son encontradas sin saberse quiénes son, por no estar en capacidad de expresarse, se trata de situaciones angustiosas, que dejan en situación de enorme aflicción y fragilidad emocional tanto a quien se ha extraviado, como a las personas con él relacionadas.

Se trata lamentablemente de un tema de notoria actualidad que se encuentra en permanente incremento de casos y que tanto en el país como en la región significan un riesgo y un problema en el que deben aplicarse coordinadamente todos los recursos disponibles para su mejor solución.

La creación de un registro centralizado es un instrumento de especialísima importancia para superar estas dificultades y facilitar la solución de tan compleja situación del mejor modo, con las mayores garantías y en el menor tiempo. El presente proyecto de ley crea en la órbita del Ministerio del Interior el Registro de Personas Extraviadas, integrado por representantes de los organismos públicos y de las organizaciones privadas que guardan relación directa en estos temas.

El presente proyecto de ley integra la Comisión Honoraria que se crea, con un representante del Ministerio del Interior, que la presidirá, así como de las direcciones especializadas del referido Ministerio, fundamentalmente

Migraciones, Identificación Civil e INTERPOL. Integran, además, a representantes del Poder Judicial, del Ministerio de Salud Pública, del Ministerio de Relaciones Exteriores y el área de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación y Cultura, por todo lo relacionado a la cooperación internacional y al relacionamiento con otros Estados en la búsqueda de personas, y sus delitos conexos, de la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, del INAME, de representantes de las organizaciones no gubernamentales con reconocida actividad en la materia, así como con representantes de las entidades que agrupan a los medios de comunicación social, a las que incluyen a las entidades de prestación de servicios de salud, entre otras cuya actividad permanente es facilitadora de la búsqueda de soluciones a problemas de extravío de personas.

El Registro abarca todas las situaciones de extravío de personas, o de aparición de personas que no pueden expresar quiénes son por diferentes circunstancias, creándose un sector especial del mismo que refiere a los menores de edad y a aquellas personas que tienen una condición especial que les confiere una incapacidad para conducirse a sí mismos o una capacidad diferencial que les afecta, o que padecen circunstancias que les colocan en situación de fragilidad personal que debe ser rápidamente atendida.

Si bien hasta la fecha estas situaciones se atienden en base a la cooperación de la sociedad toda con las autoridades competentes en la solución de estas complejas circunstancias, parece de suma importancia la creación de un registro de personas extraviadas, que centralice la información, agilite las acciones y asista a las personas extraviadas o a quienes se preocupan por ellas por razones de responsabilidad o afectivas.

Se establece a texto expreso que la búsqueda deberá iniciarse en forma inmediata a la toma de conocimiento del que una persona se encuentra en situación de extravío, debiéndose además informar al Registro que se crea también en forma inmediata sin más dilatorias o esperas de ninguna naturaleza.

Se dispone además el cierre de fronteras en forma preceptiva e inmediata cuando se trate de un menor de edad y en todo caso que se considere necesario, como forma de asegurar la protección del menor o de la persona de que se trate, según el caso, evitando el tráfico internacional de menores cuya existencia regional es una grave amenaza para la población.

Este Registro que se crea funcionará las veinticuatro horas del día durante todos los días del año, y a él se podrán comunicar quienes lo necesiten, por una línea telefónica sin costo para quien se comunica con el Registro.

Allí se le informará, se le asesorará de los procedimientos a seguir, se tomará la información para luego verificar la evolución de la situación de cada caso hasta su definitivo esclarecimiento.

Naturalmente, aunque es sobreabundante precisarlo, no se trata de un sistema de búsqueda de personas que se desean contactar por cualquier circunstancia, sino que se trata específicamente de la registración de la búsqueda o aparición de personas extraviadas en las condiciones que establece el presente proyecto de ley en el marco de la legislación nacional aplicable y de la internacional ratificada por Uruguay.

Se ha puesto especial cuidado en señalar que el interés protegido es el de la persona extraviada, cuidando que el acceso al Registro sea un instrumento de búsqueda de quien padece esa situación, y solo eso, estableciéndose a texto expreso un mecanismo que permita la baja de la información registrada a solicitud del interesado o sus representantes, según la circunstancia.

Se estabece un procedimiento garantista para la dilucidación de cualquier diferencia de criterio al respecto, por la vía de la resolución sumaria del Tribunal de Apelaciones en lo Civil, como forma de mejor proteger los intereses de esa persona.

Se trata en definitiva de un proyecto de ley que procura dotar al orden jurídico nacional y a los responsables del manejo de situaciones tan complejas y especiales, de una norma legal que concentre y facilite el funcionamiento coordinado de los recursos nacionales, ante situaciones de tanto riesgo, causantes de una profunda, real y justificada preocupación y angustia tanto en la vida personal como en la colectividad nacional toda.

Montevideo, 7 de noviembre de 2003.

ALBERTO SCAVARELLI
Representante por Montevideo

Recuperación de menores infractores

Normas

PROYECTO DE LEY

CAPÍTULO I

INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACÍON DEL MENOR INFRACTOR

Artículo 1º.- Créase el Instituto Nacional de Rehabilitación del Menor Infractor (IRMI), como servicio descentralizado con personería jurídica y con domicilio legal en Montevideo.

Artículo 2º.- El Instituto Nacional de Rehabilitación del Menor Infractor (IRMI) tendrá los siguientes cometidos:

A) Desarrollar todas las medidas de rehabilitación y seguridad que puedan corresponder y aplicarse a los menores infractores de la ley penal, declarados tales o sometidos a proceso penal por el Poder Judicial.

B) Brindar alojamiento a los menores infractores a la ley penal, declarados tales o sometidos a proceso penal por el Poder Judicial, en los cuales cumplirán la condena o la internación preventiva que se dispusiere en virtud de su sometimiento a proceso penal.

C) Prestar asistencia integral, sea física, psíquica, educativa, recreativa y toda aquella que se requiera, a los menores infractores a la ley penal, declarados tales o sometidos a proceso penal por el Poder Judicial, mientras cumpla la condena, la medida de seguridad e internación preventiva.

D) Ejecutar las medidas de seguridad que disponga la justicia competente a efectos de lograr la rehabilitación de los menores infractores.

   A tales efectos, deberá contar con un establecimiento especial que garantice las medidas de asistencia, rehabilitación, seguridad a las que puedan estar sujetos los menores infractores por disposición judicial. Dicho establecimiento deberá contar con las comodidades que aseguren un tratamiento digno e integral del menor infractor y facilite y colabore para su tratamiento de rehabilitación.

E) Cooperar con los padres, tutores y curadores, para procurar la mejora material, intelectual y moral de los menores infractores, hasta transcurridos doce meses de que haya dejado de prestarle alojamiento.

F) Cooperar con el Poder Judicial y toda otra institución pública y privada, en cuanto al cumplimiento de sus cometidos.

Artículo 3º.- Menor infractor es aquella persona mayor de quince años y menor de dieciocho años que hubiere sido declarado responsable o sea sometido a proceso penal, en virtud de una infracción a la ley penal.

Artículo 4º.- El Instituto será administrado por un Directorio de tres miembros, que deberán tener veinticinco años cumplidos de edad.

El Directorio será designado por el Poder Ejecutivo, previa venia de la Cámara de Senadores, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 187 de la Constitución de la República.

Artículo 5º.- El patrimonio estará constituido por todos los bienes que adquiera o reciba a cualquier título.

Artículo 6º.- El Instituto dispondrá de los siguientes recursos:

A) Las partidas que se le asignen por las normas de carácter presupuestal.

B) Los frutos naturales y civiles de sus bienes.

C) Las donaciones, herencias y legados que reciba. El Directorio aplicará los bienes recibidos en la forma indicada por el testador o donante y de conformidad a los fines del servicio a su cargo.

Artículo 7º.- Para el cumplimiento de los cometidos del Instituto, el Directorio tendrá las siguientes facultades:

A) Determinar la organización interna del Instituto.

B) Ejercer la dirección y administración del servicio, dictando para ello las reglamentaciones y resoluciones pertinentes.

C) Proyectar su presupuesto, el que será presentado al Poder Ejecutivo a los efectos dispuestos en el articulo 220 de la Constitución de la República.

D) Ser ordenador primario de gastos e inversiones dentro de los límites de las asignaciones presupuestales correspondientes.

E) Aceptar herencias, legados y donaciones instituidos en su beneficio.

F) Gravar y enajenar los bienes inmuebles y muebles del Instituto, requiriéndose para ello la unanimidad de votos de sus integrantes.

G) Administrar sus bienes y recursos.

H) Proyectar el Reglamento General del Servicio, el que será aprobado por el Poder Ejecutivo.

I) Efectuar las designaciones y destituciones de los funcionarios de sus dependencias.

J) Ejercer la potestad disciplinaria sobre todo el personal del Instituto.

K) Celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales, departamentales o locales. Podrá igualmente concertar préstamos o convenios con organismos internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros, sin perjuicio de las limitaciones contenidas en el inciso final del artículo 185 de la Constitución de la República.

L) Coordinar la gestión de las instituciones públicas o privadas que cumplan actividades afines a sus competencias.

LL) Ser oído en las solicitudes de personería jurídica de las instituciones de protección al menor infractor de la ley penal.

M) Difundir a todos los niveles y por todos los medios posibles, los cometidos y actividades del servicio a su cargo.

Artículo 8º.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el literal final del artículo anterior, corresponde al Presidente del Directorio:

A) Presidir las sesiones del Directorio y representar al Instituto Nacional del Menor.

B) Ejecutar las resoluciones del Directorio.

C) Tomar medidas urgentes cuando fueren necesarias, dando cuenta al Directorio en la primera sesión, estándose a lo que éste resuelva.

D) Firmar, conjuntamente con otro miembro del Directorio, o con el funcionario que este Cuerpo designe, todos los actos y contratos en que intervenga el Instituto.

Artículo 9º.- Los miembros del Directorio serán personal y solidariamente responsables de las resoluciones votadas en oposición a la ley o por inconveniencia de la gestión. A tales efectos, el Directorio remitirá mensualmente al Poder Ejecutivo, testimonio de las actas de sus deliberaciones y copias de sus resoluciones.

Quedan dispensados de esta responsabilidad:

A) Los ausentes a la sesión en que se adoptó la resolución y que tampoco hubieren estado presentes cuando se leyó el acta de aquella sesión.

B) Los que hubieran hecho constar en actas su disentimiento y el fundamento que lo motivó.

Cuando este pedido de constancia se produzca, el Presidente del Directorio estará obligado a dar cuenta del hecho dentro de las veinticuatro horas al Poder Ejecutivo, remitiéndole testimonio del acta respectiva.

Artículo 10.- Sin perjuicio de las condiciones exigidas por la legislación vigente para el ingreso a la función pública, en los cargos técnicos, especializados o docentes, deberá tenerse en cuenta la especialización que corresponda al cargo a proveer.

Además, los postulantes a cargos en los cuales se deba trabajar en contacto directo con menores, deberán acreditar previamente a su ingreso, su aptitud psíquica para el desempeño de los mismos, la cual será determinada por un tribunal especializado que designará el Directorio.

Artículo 11.- El Directorio, por unanimidad de sus integrantes, podrá celebrar contratos a término para el arrendamiento de un servicio u obra determinada, cuando el servicio así lo requiera. Quienes, en tal virtud, presten servicios o realicen obras, no revestirán la calidad de funcionarios públicos.

Artículo 12.- El Directorio, por unanimidad de sus integrantes, podrá contratar personal eventual a fin de cubrir las necesidades por vacantes en los servicios de asistencia directa al menor. El número máximo de personas que podrán estar contratadas en este régimen será de cincuenta; la Contaduría General de la Nación habilitará los créditos necesarios para atender su remuneración transfiriendo las economías correspondientes a los cargos vacantes que den lugar a tal contratación.

Artículo 13.- Dentro de los sesenta días contados a partir del siguiente a la promulgación de la presente ley, se procederá a designar a los integrantes del Directorio.

El Directorio así designado durará hasta la terminación del actual período de gobierno.

La remuneración de los Directores será la misma que actualmente reciben los integrantes del Instituto Nacional del Menor, la que se mantendrá hasta la aprobación de la norma presupuestal correspondiente.

Artículo 14.- Derógase el literal F) de la Ley Nº 15.977, de 14 de setiembre de 1988.

CAPÍTULO II

DEL DERECHO PENAL ESPECIAL DE MENORES INFRACTORES.

Artículo 15.- Modifícase el artículo 34 del Código Penal, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"No es imputable el que ejecuta el hecho antes de haber cumplido los quince años. Tampoco lo es el mayor de quince años y menor de dieciocho años, a no ser que hubiera actuado con discernimiento, cuando se trata de infracciones gravísimas a la ley penal.

El Juez de menores será quien determinará si el hecho fue ejecutado con discernimiento y, para el caso afirmativo, iniciará el proceso penal correspondiente.

Para la determinación de si el mayor de quince años y menor de dieciocho años actuó con discernimiento, el Juez de menores solicitará la actuación del Instituto Técnico Forense, cuyos profesionales realizarán pericia a tales efectos.

La condena determinada por sentencia y la privación de libertad preventiva, aún las medidas de seguridad que se establezcan hasta la determinación judicial de que el agente actuó con discernimiento, deberá cumplirse en el Instituto Especial de Rehabilitación y Asistencia Integral al Menor Infractor (IRMI)".

Artículo 16.- En concordancia con lo dispuesto en el artículo anterior de la presente ley, todas las referencias a menores de dieciocho años infractores de la ley penal, contenidas en el Código Penal y en el Código de la Niñez y Adolescencia, deberán ajustarse en su interpretación y aplicación a lo que en esta se establece.

Artículo 17.- Incorpórase al Decreto Ley Nº 14.470, de 2 de diciembre de 1975, la siguiente disposición:

"ARTÍCULO 20 bis.- Las medidas de seguridad eliminativas respecto de imputables menores de dieciocho años (artículo 34 del Código Penal), condenados o sometidos a proceso penal, serán cumplidas en lugares a cargo del Instituto de Rehabilitación del Menor Infractor (IRMI). En todo caso estarán separados permanentemente de los reclusos de edades superiores.

Dichos menores serán sujetos a programas de reeducación, cuya implementación y ejecución serán de cargo y responsabilidad del referido Instituto. La seguridad de dichos lugares estará a cargo del Ministerio del Interior, sin perjuicio de la participación de otras entidades".

Artículo 18.- Sustitúyese el inciso final del artículo 59 del Código Penal por el siguiente:

"La participación de imputables menores de dieciocho años y la cooperación de inimputables a la realización de un delito, incluso en la etapa preparatoria, se considerarán agravantes de la responsabilidad de los partícipes y encubridores, y la pena se elevará de la mitad a la unidad".

Artículo 19.- Agrégase a lo dispuesto por el artículo 328 del Código de Proceso Penal (libertad anticipada) el siguiente inciso:

"Lo establecido en el presente artículo no será de aplicación para los penados por delitos cometidos con la participación de imputables menores de dieciocho años o con la cooperación de inimputables".

Artículo 20.- Sustitúyese el inciso segundo del artículo 138 del Código del Proceso Penal por los siguientes:

"En los casos de procesamientos con prisión, si el procesado registrara una o más causas criminales pendientes de sentencia ejecutoriada, el auto que concediere la excarcelación deberá ser fundado, incluyendo la ponderación de la evolución de la peligrosidad del agente y sobre sus posibilidades de reinserción social.

De la misma manera se procederá en el auto que concede la excarcelación provisional cuando se trate de procesado por delito con la participación de imputable menor de dieciocho años o con la cooperación de un inimputable".

Montevideo, 23 de diciembre de 2008.

GUSTAVO BORSARI BRENNA
Representante por Montevideo
ÁLVARO ALONSO
Representante por Montevideo
JAIME MARIO TROBO
Representante por Montevideo

JOSÉ CARLOS CARDOSO
Representante por Rocha
PABLO ABDALA
Representante por Montevideo
ALBERTO CASAS
Representante por San José
LUIS ALBERTO LACALLE POU
Representante por Canelones
CARLOS ENCISO CHRISTIANSEN
Representante por Florida
RODOLFO CARAM
Representante por Artigas

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Nuestra sociedad ha sido receptáculo, en las últimas décadas, de fenómenos universales que escapan a la voluntad de las personas como seres individuales y hasta del mismo inconsciente colectivo.

La globalización de los procesos culturales, sociales, económicos y de las comunicaciones, ha significado la trasgresión de nuestros espacios como individuos y como sociedades con ciertas características propias y distintivas.

Aquello que los pueblos hasta no hace muchos años mantenían como propio y exclusivo -sus costumbres- parecería desvanecerse en la irrefrenable ráfaga de unicidad que la universalización trajo como inevitable consecuencia.

Hoy, un hecho, una "noticia", como nos hemos acostumbrado a decir, sea bueno o malo, sublime o perverso, se conoce en la otra punta del planeta al instante de haber sucedido. Ha sido tan fuerte el avance de la tecnología, de la ciencia, del conocimiento, que los hechos nos han pasado por encima tal como las ondas han derrumbado el mundo del cable.

¿Para bien o para mal? Nada es blanco o negro. Los griegos antiguos que escuchaban con devoción y respeto a sus sabios "ancianos" cuando estos contaban con treinta o cuarenta años, no podrían creer que hoy se viva hasta los ochenta años. ¿Cuántos ejemplos podríamos enumerar acerca de las bondades que a la humanidad trajeron la época moderna y posmoderna? Infinitos.

También hay de los otros, males que han traído implícito el desarrollo y el progreso. La "comarca universal" nos ha llevado de la mano a perder características tan propias y distintivas que hasta llegábamos a reconocernos a nosotros mismos a través de ellas.

Una de esas características trata de la delincuencia, la violencia y los menores que están insertos en ese mundo que nos era tan lejano y ajeno, que no nos parecía propio. Hasta nos parecía irreal, que no existía, que solo era cosa del cine o la televisión que nos transportaban, al fin y al cabo, a mundos de ficción.

Pero los hechos nos han demostrado –muy a nuestro pesar– que ese mundo se nos ha puesto en la puerta de nuestra casa.

Es un hecho innegable que la delincuencia en nuestro país, por lo menos, ha cambiado su modalidad. Ahora es más osada y violenta. Hemos pasado de aquellas características del hurto al de la rapiña y el copamiento;

de la lesión al asesinato.

Como si este dato de la realidad no fuera poco cambio para nuestra sociedad, a esto se agrega que un porcentaje cada vez más alto de esos delitos con violencia son cometidos por menores de dieciocho años, es decir inimputables, o sea que las normas penales –según nuestro Derecho Positivo– no nos alcanzan aun cuando hayan cometido los delitos más graves e incalificables o que se compruebe que los hayan cometido con conciencia y voluntad, con pleno discernimiento.

Hemos dado un paso adelante con la aprobación, en el marco de la Ley de Seguridad Pública, de la norma que confiere la potestad a los Jueces Letrados de Menores, de disponer la internación en establecimientos de alta seguridad de menores mayores de dieciséis años, en lugares separados de los reclusos mayores de edad, cuando hubieren cometido delitos graves.

El presente proyecto de ley pretende ir más a fondo, sobre todo para defender a aquellos jóvenes -la gran mayoría- que no delinquen, que tienen y desean una vida sin temores, sana, gozando de las actividades propias de su edad, que es nuestro deber preservar.

En 1934, en la época en que se aprobó nuestro Código Penal, la sociedad era otra. No existían los medios de comunicación ni los avances tecnológicos de hoy, que hacen que nuestros niños y jóvenes se desarrollen con asombrosa rapidez. Tampoco existían los hechos de violencia ni su difusión como elementos integrantes e ineludibles de la vida colectiva.

Hay causas sociales, por supuesto, que es imperioso atacar y hacerlas desvanecer. Pero no únicas ni excluyentes. Países altamente desarrollados y con los más altos niveles de ingresos "per cápita" asisten al absurdo del aumento de esta patología.

Hay causas culturales, de difusión masiva e indiscriminada de noticias y espectáculos violentos que van haciendo de éste un problema cada vez más universal.

Pretender que sólo la pobreza y la marginación son la causa única y principal de este fenómeno sería tan errado y fuera de la realidad como pretender que la aprobación de este proyecto va a solucionar en forma inmediata el problema.

Es necesario un conjunto de medidas legales, administrativas y judiciales que vayan adecuando a nuestro país a este fenómeno.

Capacidad de culpabilidad (imputabilidad) en relación a la edad

El proyecto mantiene la regla general de la inimputabilidad de los menores de dieciocho años, pero establece, para cuando se trate de ciertos delitos graves, una excepción en la que el límite etario es los quince años.

Antes de alcanzarse la madurez biológica reflejada en la edad, hay dos caminos·

A) No puede de ningún modo formularse un cargo de culpabilidad (minoría penal).

B) Se requiere que la constatación de que el autor ha alcanzado un grado de desarrollo intelectual, de madurez moral y de fuerza de voluntad (mayoría penal condicionada).

Los Códigos Penales excluyen en forma absoluta la imputabilidad de los menores de cierta edad y algunos contemplan, además, una franja intermedia de edades en las que la imputabilidad está condicionada.

El Código Penal uruguayo vigente excluye en forma absoluta a los menores de dieciocho años (artículo 34). Se basa en la presunción "juris et de jure" de que los referidos no han alcanzado la madurez necesaria para comprender lo ilícito del hecho o para determinarse de acuerdo a ese entendimiento. No establece ninguna categoría intermedia con imputabilidad condicionada o relativa.

Como enseña el profesor Cairoli, Catedrático de Derecho Penal en la Facultad de Derecho y ex Ministro de la Suprema Corte de Justicia: "En la actualidad la madurez se adquiere antes de esa edad, lo que está en consonancia con la transformación de la sociedad..." por lo que ese límite "debería ser abatido por lo menos en un par de años" (Curso de Derecho Penal Uruguayo, Tomo 1, página 259, Fundación Cultura Universitaria)

En otros países muchos Códigos Penales fijan el límite etario en edades menores.

El Código Penal vigente no contempla ninguna categoría intermedia de imputabilidad condicionada. Diferente era el criterio del Código Penal Uruguayo de 1889, este establecía la incapacidad penal absoluta del menor de diez años (inciso segundo del artículo 17). Luego sentaba la incapacidad penal relativa del mayor de diez y menor de quince, quienes tenían responsabilidad penal si se constatase que obraron con discernimiento (inciso tercero del artículo 17).

El Código Penal de Alemania, por ejemplo, establece la incapacidad penal absoluta del niño menor de quince años. Entre los quince y los

dieciocho sienta la categoria de jóvenes, quienes tienen la capacidad penal condicionada a la constatación de su capacidad de compresión de lo injusto del hecho y de actuar conforme a ese entendimiento.

Este tema ha sido muy debatido en nuestro país. Es necesario encararlo con honestidad intelectual, sin descalificaciones que excluyan a una y otra posición.

Agravación del régimen para los mayores que utilizan menores en la comisión de delitos

Es frecuente que mayores utilicen menores para perpetrar delitos aprovechando que estos escapan al rigor del Derecho Penal. Como argumento contra la baja de la edad de la inimputabilidad se ha manejado que, de procederse así, esos mayores van a seguir utilizando menores, siendo estos cada vez de más temprana edad.

Por ello se ha considerado prudente hacer más severo el régimen para estos mayores.

En primer lugar, se establece como agravante la participación de imputables menores de dieciocho años. Tal agravante se regula junto con la cooperación de inimputables. Se incrementa notablemente la penalidad (artículo 18).

Además, se excluyen a esos mayores del beneficio de la libertad anticipada (artículo 19).

Finalmente, se hace más severa la obtención de la excarcelación provisional (artículo 20).

Montevideo, 23 de diciembre de 2008.

GUSTAVO BORSARI BRENNA
Representante por Montevideo
ÁLVARO ALONSO
Representante por Montevideo
JAIME MARIO TROBO
Representante por Montevideo
JOSÉ CARLOS CARDOSO
Representante por Rocha
PABLO ABDALA
Representante por Montevideo
ALBERTO CASAS
Representante por San José

LUIS ALBERTO LACALLE POU
Representante por Canelones
CARLOS ENCISO CHRISTIANSEN
Representante por Florida
RODOLFO CARAM
Representante por Artigas

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Modificación del artículo 222

PROYECTO DE LEY

Artículo Único.- Sustitúyese el artículo 222 de la Ley Nº 17.823, de 7 de setiembre de 2004 por el siguiente:

"ARTÍCULO 222 (Limitaciones).- La información relativa a niños y adolescentes podrá ser utilizada como base de antecedente una vez alcanzada la mayoría de edad, únicamente en el supuesto en que devenidos en adultos imputables incurriesen en cualquier tipo de delito.

Los antecedentes judiciales y administrativos de los niños o adolescentes que hayan estado en conflicto con la ley, serán únicamente revelados por sus custodios a petición de Juez competente con indicación expresa del delito que se supone cometido.

Montevideo, 17 de marzo de 2010.

LUIS ALBERTO LACALLE POU
Representante por Canelones
AMIN NIFFOURI
Representante por Canelones
DANIEL LÓPEZ
Representante por Canelones
RICARDO PLANCHON
Representante por Colonia
NELSON RODRÍGUEZ SERVETTO
Representante por Maldonado
GERARDO AMARILLA
Representante por Rivera
CARMELO VIDALÍN
Representante por Durazno
VERÓNICA ALONSO
Representante por Montevideo
ANTONIO CHIESA BRUNO
Representante por Tacuarembó
ÁLVARO DELGADO
Representante por Montevideo
RICARDO BEROIS
Representante por Flores
ALBERTO CASAS
Representante por San José

PABLO D. ABDALA
Representante por Montevideo
GUSTAVO BORSARI BRENNA
Representante por Montevideo
RODOLFO CARAM
Representante por Artigas
ANA LÍA PIÑEYRÚA
Representante por Montevideo
JAIME MARIO TROBO
Representante por Montevideo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 222 del Código de la Niñez y la Adolescencia cierra el Capítulo XVIII, denominado "Registro de Información de Niños y Adolescentes" que lleva el título de "Limitaciones", impide que la información relativa a niños y adolescentes (custodiada por el INAU, a quien se reputa "propietario" de la misma) pueda "ser utilizada como base de datos para el rastreo de los mismos, una vez alcanzada la mayoría de edad". Y dispone también que los "antecedentes judiciales y administrativos" de aquellos que "hayan estado en conflicto con la ley se deberán destruir en forma inmediata al cumplir los dieciocho años o al cese de la medida".

La norma, que como parte de un conjunto articulado podía estar bien inspirada, no ayuda al bien que se persigue. Protege con exceso a una parte considerada "débil" de la sociedad y castiga con dureza al resto.

En efecto, aun sin internarnos en la discusión de cuándo debe comenzar la "imputabilidad" y de si corresponde o no una rebaja del límite de edad para algunos delitos de notoria gravedad o que se dictamine, por parte de la justicia, si el menor tiene o no capacidad de "discernimiento" del "conflicto que tuvo con la ley", es notorio que hay un aumento de la delincuencia juvenil, con características crecientes de violencia y, como contracara, un reclamo de la sociedad para que el Estado actúe para revertir la situación.

Parece razonable y adecuado, por lo tanto, comenzar por un mínimo cambio como el que proponemos en este proyecto de ley, que pretende dar una nueva y divergente redacción al artículo 222.

Consideramos que la sociedad debe tener en cuenta los hechos graves y violentos cometidos por integrantes del universo que la Ley Nº17.823 ampara, para abordar el combate a la delincuencia; atacando así el problema que se genera al otorgar una válvula de escape bajo la cual se escudan muchas veces los menores infractores pero también quienes de ellos y de tal circunstancia se aprovechan.

Por lo tanto, en esta nueva redacción, estamos proponiendo que "la información relativa a niños y adolescentes podrá ser utilizada como base de antecedentes una vez alcanzada la mayoría de edad, únicamente en el supuesto de que, devenidos en adultos imputables, incurriesen en cualquier tipo de delito".

A la vez consignamos que "los antecedentes judiciales y administrativos" de quienes "hayan estado en conflicto con la ley", sólo podrán revelarse a "petición de Juez competente, con indicación expresa del delito que se supone cometido".

Nos parece que de esta forma se restablece el equilibrio social. El menor, al ser inimputable, no es castigado por el delito cometido, pero, si

delinque luego de trasponer la frontera de los 18 años, aquel delito o delitos cometidos, contará como antecedente.

Creemos que, para una sociedad asediada como la nuestra, es una solución justa.

Montevideo, 17 de marzo de 2010.

LUIS ALBERTO LACALLE POU
Representante por Canelones
AMIN NIFFOURI
Representante por Canelones
DANIEL LÓPEZ
Representante por Canelones
RICARDO PLANCHON
Representante por Colonia
NELSON RODRÍGUEZ SERVETTO
Representante por Maldonado
GERARDO AMARILLA
Representante por Rivera
CARMELO VIDALÍN
Representante por Durazno
VERÓNICA ALONSO
Representante por Montevideo
ANTONIO CHIESA BRUNO
Representante por Tacuarembó
ÁLVARO DELGADO
Representante por Montevideo
RICARDO BEROIS
Representante por Flores
ALBERTO CASAS
Representante por San José
PABLO D. ABDALA
Representante por Montevideo
GUSTAVO BORSARI BRENNA
Representante por Montevideo
RODOLFO CARAM
Representante por Artigas
ANA LÍA PIÑEYRÚA
Representante por Montevideo
JAIME MARIO TROBO
Representante por Montevideo

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Modificación en lo referente a las infracciones a la ley penal y creación del Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor

PROYECTO DE LEY

TÍTULO I

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

CAPÍTULO I

DE LOS ADOLESCENTES Y LAS INFRACCIONES A LA LEY PENAL

Artículo 1º.- Modifícase lo dispuesto por el artículo 69 del Código de la Niñez y la Adolescencia, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 69. (Infracciones a la ley penal).- A los efectos de este Código son infracciones a la ley penal:

1) Las acciones u omisiones dolosas tentadas o consumadas, cometidas en calidad de autor o coautor o cómplice, tipificadas por el Código Penal y las leyes penales especiales.

2) Las acciones u omisiones culposas consumadas, cometidas en calidad de autor, o coautor, tipificadas por el Código Penal y las leyes penales especiales, cuando el Juez reúna los elementos de convicción suficientes, fundados exclusivamente en el desarrollo de la personalidad psicosocial del infractor; avalado por un equipo técnico, que permita concluir que el adolescente disponía la capacidad cognitiva de las posibles consecuencias de su obrar.

3) Las acciones u omisiones ultraintencionales, en el caso de infracciones gravísimas a la ley penal tal como se definen en el artículo 72".

Artículo - 2º.- Suprímase el numeral 10) del artículo 72 del Código de la Niñez y la Adolescencia.

CAPÍTULO II

RÉGIMEN PROCESAL

Artículo 3º.- Modifícase el numeral 1) del literal A) del artículo 76 del Código de la Niñez y la Adolescencia, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"1) Actuaciones previas al proceso:

A) Cometidos de la autoridad policial.

Cuando proceda la detención del adolescente conforme a lo establecido en el literal C) del artículo 74, la autoridad aprehensora, bajo su más severa responsabilidad, deberá:

a) Realizar la actuación de modo que menos perjudique a la persona y reputación del adolescente.

b) Poner el hecho de inmediato en conocimiento del Juez, o en un plazo máximo de 2 (dos) horas después de practicada la detención.

c) Hacer conocer al adolescente los motivos de la detención y los derechos que le asisten, especialmente el derecho que tiene de designar defensor.

d) Informar a sus padres o responsables, como forma de asegurar sus garantías y derechos.

e) Si fuere necesario, antes de conducirlo a la presencia del Juez, hará constar lo indispensable para la información de los hechos.

f) Poner al adolescente en presencia del Juez en el plazo máximo de 24 (veinticuatro) horas (artículo 16 de la Constitución de la República) o, previa autorización de éste, conducirlo dentro del mismo plazo a la dependencia especializada del Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay que corresponda.

g) Los traslados interinstitucionales y a la sede judicial deben estar precedidos del correspondiente examen médico. No obstante, la autoridad policial podrá solicitar el examen médico referido inmediatamente después de la detención en cualquier momento, si el adolescente presenta lesiones o pueda presumirse, razonablemente, la existencia de graves alteraciones de salud".

CAPÍTULO III

RÉGIMEN DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Artículo 4º.- Modifícase lo dispuesto por el artículo 91 del Código de la Niñez y la Adolescencia, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 91. (Duración de las medidas de privación de libertad).- La medida de privación de libertad tendrá una duración máxima de 5 (cinco) años.

Sin perjuicio del principio general establecido en el numeral precedente, en caso de infracciones gravísimas a la ley penal cometidas por un mayor de 16 (dieciséis) y menor de 18 (dieciocho) años, dicho término podrá extenderse a 10 (diez) años.

En ningún caso el adolescente que al llegar a los 18 (dieciocho) años permanece sujeto a medidas, cumplirá lo que le resta en establecimientos destinados a los adultos.

En situaciones de peligrosidad manifiesta, se adoptarán las medidas que fueren compatibles con la seguridad de la población y los propósitos de recuperación del infractor.

CAPÍTULO IV

REGISTRO DE INFORMACIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES

Artículo 5º.- Sustitúyese el artículo 222 de la Ley Nº 17.823, de 7 de setiembre de 2004, por el siguiente:

"ARTÍCULO 222. (Limitaciones).- La información relativa a niños y adolescentes podrá ser utilizada como base de antecedente una vez alcanzada la mayoría de edad, únicamente en el supuesto en que devenidos en adultos imputables incurriesen en cualquier tipo de delito.

Los antecedentes judiciales y administrativos de los niños o adolescentes que hayan estado en conflicto con la ley, serán únicamente revelados por sus custodios a petición de Juez competente con indicación expresa del delito que se supone cometido".

TÍTULO II

INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN DEL ADOLESCENTE INFRACTOR

CAPÍTULO I

NATURALEZA JURÍDICA Y COMETIDOS

Artículo 6º.- Créase el Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor (IRAI), como servicio descentralizado con personería jurídica y con domicilio legal en Montevideo.

Artículo 7º.- Serán preceptivamente internados en el Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor los adolescentes infractores que hayan cometido o se les impute de infracción a la ley penal según lo establecido en el artículo 69 y siguientes del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Artículo 8º.- El Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor (IRAI) tendrá los cometidos asignados por el Código de la Niñez y la Adolescencia al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y cualquier otra norma, respecto de los adolescentes infractores de la ley penal o imputados de infracciones a la ley penal.

El Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor, además, podrá:

A) Cooperar con los padres, tutores y curadores, para procurar la mejora material, intelectual y moral de los adolescentes infractores o sometidos a proceso, hasta transcurridos 12 (doce) meses de que haya dejado de prestarle alojamiento.

B) Cooperar con el Poder Judicial y toda otra institución pública y privada, en cuanto al cumplimiento de sus cometidos.

Artículo 9º.- Son adolescentes los considerados tales según lo dispuesto por el artículo 1º del Código de la Niñez y la Adolescencia.

CAPÍTULO II

DEL DIRECTORIO

Artículo 10.- El Instituto será administrado por un Directorio de 3 (tres) miembros.

El Directorio será designado por el Poder Ejecutivo, previa venia de la Cámara de Senadores, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Constitución de la República.

Asimismo, el Instituto contará con un Gerente Ejecutivo y un Secretario General, cargos de particular confianza, y que podrán ser designados y removidos directamente por el Directorio.

El Presidente representará al Directorio.

Artículo 11.- Para el cumplimiento de los cometidos del Instituto, el Directorio tendrá las siguientes facultades:

A) Determinar la organización interna del Instituto.

B) Ejercer la dirección y administración del servicio, dictando para ello las reglamentaciones y resoluciones pertinentes.

C) Proyectar su presupuesto, el que será presentado al Poder Ejecutivo a los efectos dispuestos en el artículo 220 de la Constitución de la República.

D) Ser ordenador primario de gastos e inversiones dentro de los límites de las asignaciones presupuestales correspondientes.

E) Aceptar herencias, legados y donaciones instituidos en su beneficio.

F) Gravar y enajenar los bienes inmuebles y muebles del Instituto, requiriéndose para ello la unanimidad de votos de sus integrantes.

G) Administrar sus bienes y recursos.

H) Proyectar el Reglamento General del Servicio, el que será aprobado por el Poder Ejecutivo.

I) Efectuar las designaciones y destituciones de los funcionarios de sus dependencias.

J) Ejercer la potestad disciplinaria sobre todo el personal del Instituto.

K) Celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales, departamentales o locales. Podrá igualmente concertar préstamos o convenios con organismos internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros, sin perjuicio de las limitaciones contenidas en el inciso final del artículo 185 de la Constitución de la República.

L) Coordinar la gestión de las instituciones públicas o privadas que cumplan actividades afines a sus competencias.

LL) Ser oído en las solicitudes de personería jurídica de las instituciones de protección al menor infractor de la ley penal.

M) Difundir a todos los niveles y por todos los medios posibles los cometidos y actividades del servicio a su cargo.

N) Los bienes muebles e inmuebles del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, afectados a los cometidos que se le asignan por transferencia del INAU.

Artículo 12.- El Directorio podrá celebrar contratos a término para el arrendamiento de un servicio u obra determinada, cuando el servicio así lo requiera. Quienes, en tal virtud, presten servicios o realicen obras, no revestirán la calidad de funcionarios públicos.

Artículo 13.- El Directorio podrá contratar personal eventual a fin de cubrir las necesidades por vacantes en los servicios de asistencia directa al menor. El número máximo de personas que podrán estar contratadas en este régimen será de 50 (cincuenta); la Contaduría General de la Nación habilitará los créditos necesarios para atender su remuneración transfiriendo las economías correspondientes a los cargos vacantes que den lugar a tal contratación.

Artículo 14.- Dentro de los 60 (sesenta) días contados a partir del siguiente a la promulgación de la presente ley, se procederá a designar al Directorio, el que deberá contar con notoria solvencia técnica para el desarrollo de sus cometidos.

El Directorio cesará al término de cada Período de Gobierno, así como lo harán el Gerente Ejecutivo y el Secretario General.

La remuneración del Directorio será la misma que actualmente reciben los integrantes del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la que se mantendrá hasta la aprobación de la norma presupuestal correspondiente.

CAPÍTULO III

DEL PATRIMONIO

Artículo 15.- El patrimonio estará constituido por todos los bienes que adquiera o reciba a cualquier título.

Artículo 16.- El Instituto dispondrá de los siguientes recursos:

A) Las partidas que se le asignen por las normas de carácter presupuestal.

B) Los frutos naturales y civiles de sus bienes.

C) Las donaciones, herencias y legados que reciba. El Directorio aplicará los bienes recibidos en la forma indicada por el testador o donante y de conformidad a los fines del servicio a su cargo.

D) Los recursos asignados al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay respecto de los cometidos que se le asignan por la presente ley.

Artículo 17.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de 90 (noventa) días.

El plazo señalado será de 30 (treinta) días a los efectos de lo dispuesto en el literal D) del artículo 16 de la presente ley.

Montevideo, 22 de setiembre de 2010.

GUSTAVO BORSARI BRENNA
Representante por Montevideo
PEDRO SARAVIA
Representante por Cerro Largo
LUIS ALBERTO LACALLE POU
Representante por Canelones
JAIME MARIO TROBO
Representante por Montevideo
NELSON RODRÍGUEZ SERVETTO
Representante por Maldonado
ANA LÍA PIÑEYRÚA
Representante por Montevideo
MARIO SILVERA
Representante por Treinta y Tres
RODOLFO CARAM
Representante por Artigas
AMIN NIFFOURI
Representante por Canelones
JOSÉ ANDRÉS AROCENA
Representante por Florida
VERÓNICA ALONSO
Representante por Montevideo
GERARDO AMARILLA
Representante por Rivera
PABLO ITURRALDE VIÑAS
Representante por Montevideo
GONZALO NOVALES
Representante por Soriano

JAVIER GARCÍA
Representante por Montevideo
ALBERTO CASAS
Representante por San José
MIGUEL OTEGUI
Representante por Paysandú
DANIEL MAÑANA
Representante por Río Negro
JOSÉ CARLOS CARDOSO
Representante por Rocha
CARMELO VIDALÍN
Representante por Durazno
RICARDO BEROIS
Representante por Flores

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, su cumplimiento y ejecución han demostrado la necesidad de proceder a determinados ajustes en su texto, en atención a la realidad a la cual está llamado a regular e impactar y a la evolución que ha tenido la misma en estos últimos años.

En efecto esa realidad está exhibiendo diariamente, que un número creciente de menores actuando por sí o con la complicidad, instigación o participación de mayores de edad, cometen delitos graves o gravísimos, actuando en la mayoría de los casos bajo el influjo de drogas, en especial pasta base.

Conscientes de este estado de situación, que hoy todos los uruguayos perciben con intranquilidad y temor, es que se proponen modificaciones a la actual redacción del Código de la Niñez y la Adolescencia, aprobado en setiembre de 2004.

Esas modificaciones de ninguna forma pretenden ignorar los compromisos asumidos por nuestro país en materia de protección de los derechos y garantías de los menores de 18 años consignados en la Convención de los Derechos del Niño y normas de las Naciones Unidas sobre la materia, sino que por el contrario mantienen la arquitectura general del Código vigente, adaptándola a la nueva realidad sobre la cual en relación a la minoridad infractora ésta debe aplicarse, de modo de lograr un doble resultado, el logro de una sociedad más segura y la rehabilitación de los adolescentes que delinquen reiteradamente.

Y es persiguiendo ese doble propósito que el proyecto, en sus artículos 1° y 2° establece modificaciones al texto del artículo 69 del Código antes referido a fin de hacer más abarcativo el ámbito de la responsabilidad penal juvenil allí establecido.

En efecto, la norma proyectada considera como infracciones a la ley penal las "acciones u omisiones dolosas tentadas o consumadas cometidas en calidad de autor, coautor o cómplice, tipificadas en el Código Penal y las leyes penales especiales".

Esa redacción y la derogación prevista en el artículo 2° de dicho cuerpo legal, respecto del inciso 10 del artículo 72 del mismo, implican la penalización de la tentativa, y la participación en calidad de cómplice en todo tipo de infracciones a la ley penal y no solo a aquellas que el artículo precitado califica de gravísimas.

Se persigue con ello el propósito de desalentar este tipo de conductas, que diariamente causan graves daños a personas y bienes, generando además una sensación de indefensión en los ciudadanos y de virtual impunidad respecto de los menores responsables, de aquellos tipos delictivos más corrientes, que hoy no pueden ser objeto de sanción alguna, ni siquiera amonestación o simple conducción a la sede judicial, como la tentativa o la complicidad en los hurtos.

Por su parte el artículo 3° que regula el procedimiento policial en aquellos casos en que se investigue la responsabilidad de adolescentes, modifica el régimen vigente con el objeto de facilitar la obtención de evidencias probatorias, para elevarlas al Juez especializado a sus efectos.

Para ello, se amplía de 12 a 24 horas el plazo previsto en el literal f) del artículo 76 del Código respectivo, con que cuenta la autoridad policial para poner a disposición del Juez al adolescente detenido.

Asimismo en la nueva redacción propuesta para el inciso g) del referido artículo 76, se dispone que a diferencia del texto actual, el examen médico allí establecido no debe

realizarse en forma inmediata a la detención, sino en forma previa a los traslados interinstitucionales y a la sede judicial, salvo en el caso en que el adolescente presente lesiones o pueda presumirse la existencia de graves alteraciones de salud, viabilizando el trámite policial de investigación de los supuestos hechos delictivos.

El artículo 4° del proyecto recoge como principio general, el término de duración de las medidas de privación de libertad, consagrado en el actual artículo 91 con un máximo de 5 años, pero habilitando al Juez Letrado de Adolescentes a extenderlo a 10 años en caso de configurarse infracciones gravísimas a la ley penal cometidas por mayores de 16 y menores de 18 años.

Por otra parte, se propone una modificación de lo dispuesto por el artículo 222 del Código de la Niñez y la Adolescencia. La norma, que como parte de un conjunto articulado podía estar bien inspirada, no ayuda al bien que se persigue. Protege con exceso a una parte considerada "débil" de la sociedad y castiga con dureza al resto. La sociedad debe tener en cuenta los hechos graves y violentos cometidos por integrantes del universo que la Ley Nº 17.823 ampara, para abordar el combate a la delincuencia.

Se propone que "la información relativa a niños y adolescentes podrá ser utilizada como base de antecedentes una vez alcanzada la mayoría de edad, únicamente en el supuesto de que, devenidos en adultos imputables, incurriesen en cualquier tipo de delito". A la vez consignamos que "los antecedentes judiciales y administrativos" de quienes "hayan estado en conflicto con la ley", sólo podrán revelarse a "petición de Juez competente, con indicación expresa del delito que se supone cometido".

Nos parece que de esta forma se restablece el equilibrio social. El menor, al ser inimputable, no es castigado por el delito cometido, pero, si delinque luego de trasponer la frontera de los 18 años, aquel delito o delitos cometidos, contarán como antecedente. Creemos que, para una sociedad asediada como la nuestra, es una solución justa.

Las soluciones propuestas en el presente proyecto de ley, también importarán dotar de mayores recursos del Estado con destino a la custodia y rehabilitación real de los adolescentes infractores, asignando nuevos instrumentos institucionales, materiales y humanos especializados, con la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor como Servicio Descentralizado.

El resultado de la aprobación de este proyecto de ley repercutirá favorablemente en el Instituto Nacional del Menor y Adolescente, ya que alivia sus muy amplios y variados cometidos y competencias, transfiriendo todas aquellas que refieran a adolescentes infractores al nuevo instituto que se crea.

Es así que el Estado contará con dos instrumentos especializados respecto de adolescentes. El INAU destinado a menores y adolescentes desamparados y que requieran de protección resultante de su situación. Y por otro lado el IRAI destinado a la rehabilitación del adolescente infractor, el cual se especializará en su educación y formación al trabajo, con atención de su salud física y mental, apoyos psicológicos y médicos, etcétera.

La realidad impone la necesidad de proceder a determinadas modificaciones del Código de la Niñez y la Adolescencia y de instaurar un proceso de rehabilitación del adolescente infractor, lo cual se promueve en este proyecto de ley.

Los adolescentes participan en actos que constituyen infracciones a la ley penal con total y plena conciencia de lo que están haciendo. La sociedad en que se han formado ya les ha otorgado todos los medios a su alcance para tener una evaluación de la conducta que realizan y de las consecuencias de la misma.

Asimismo, el Estado no ha podido responder hasta el presente en la forma más adecuada a la gravedad de la situación, y ha podido responder en forma adecuada a proteger los intereses que se vinculan.

Por un lado, el interés de la sociedad de ser protegida ante la frecuente vulneración de la integridad física y de la propiedad de sus integrantes. Y por otro lado, el interés de protección y rehabilitación del propio agente activo de la conducta, el adolescente infractor.

Este proyecto de ley procura, en forma equilibrada, proteger ambos intereses relacionados en la problemática del adolescente infractor, otorgando nuevas herramientas e instrumentos para la protección de la víctima y del victimario, del agredido y del agresor, al cual el Estado debe otorgar la oportunidad de su conversión mediante los recursos necesarios.

Montevideo, 22 de setiembre de 2010.

GUSTAVO BORSARI BRENNA
Representante por Montevideo
PEDRO SARAVIA
Representante por Cerro Largo
LUIS ALBERTO LACALLE POU
Representante por Canelones
JAIME MARIO TROBO
Representante por Montevideo
NELSON RODRÍGUEZ SERVETTO
Representante por Maldonado
ANA LÍA PIÑEYRÚA
Representante por Montevideo
MARIO SILVERA
Representante por Treinta y Tres
RODOLFO CARAM
Representante por Artigas
AMIN NIFFOURI
Representante por Canelones
JOSÉ ANDRÉS AROCENA
Representante por Florida
VERÓNICA ALONSO
Representante por Montevideo
GERARDO AMARILLA
Representante por Rivera
PABLO ITURRALDE VIÑAS
Representante por Montevideo
GONZALO NOVALES
Representante por Soriano
JAVIER GARCÍA
Representante por Montevideo
ALBERTO CASAS
Representante por San José
MIGUEL OTEGUI
Representante por Paysandú

DANIEL MAÑANA
Representante por Río Negro
JOSÉ CARLOS CARDOSO
Representante por Rocha
CARMELO VIDALÍN
Representante por Durazno
RICARDO BEROIS
Representante por Flores

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

SE MODIFICAN DISPOSICIONES

INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACIÓN DEL ADOLESCENTE INFRACTOR (IRAI)

Creación

Proyecto de ley con exposición de motivos presentado por los señores Senadores integrantes de la Bancada del Partido Nacional

Disposiciones citadas

PROYECTO DE LEY

REHABILITACIÓN DE ADOLESCENTES INFRACTORES

TITULO I

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

CAPITULO I

DE LOS ADOLESCENTES Y LAS INFRACCIONES A LA LEY PENAL.

Artículo.- 1°. Modifícase lo dispuesto por el artículo 69 del Código de la Niñez y de la Adolescencia, el que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 69°. (Infracciones a la ley penal).- A los efectos de este Código son infracciones a la ley penal:

1) Las acciones u omisiones dolosas tentadas o consumadas, cometidas en calidad de autor o coautor o cómplice, tipificadas por el Código Penal y las leyes penales especiales.

2) Las acciones u omisiones culposas consumadas, cometidas en calidad de autor, o coautor, tipificadas por el Código Penal y las leyes penales especiales, cuando el Juez reúna los elementos de convicción suficientes, fundados exclusivamente en el desarrollo de la personalidad psico social del infractor; avalado por un equipo técnico, que permita concluir que el adolescente disponía la capacidad cognitiva de las posibles consecuencias de su obrar.

3) Las acciones u omisiones ultraintencionales, en el caso de infracciones gravísimas a la ley penal tal como se definen en el artículo 72.

Artículo.- 2°. Suprímase el numeral 10) del artículo 72 del Código de la Niñez y de la Adolescencia.

CAPITULO II

RÉGIMEN PROCESAL

Artículo.- 3°. Modifícase el numeral (1), literal A) del artículo 76 del Código de la Niñez y la Adolescencia, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"1) Actuaciones previas al proceso

A) Cometidos de la autoridad policial

Cuando proceda la detención del adolescente conforme a lo establecido en el literal C) del artículo 74, la autoridad aprehensora, bajo su más severa responsabilidad, deberá:

a) Realizar la actuación de modo que menos perjudique a la persona y reputación del adolescente.

b) Poner el hecho de inmediato en conocimiento del Juez, o en un plazo máximo de dos horas después de practicada la detención.

c) Hacer conocer al adolescente los motivos de la detención y los derechos que le asisten, especialmente el derecho que tiene de designar defensor.

d) Informar a sus padres o responsables, como forma de asegurar sus garantías y derechos.

e) Si fuere necesario, antes de conducirlo a la presencia del Juez, hará constar lo indispensable para la información de los hechos. .

f) Poner al adolescente en presencia del Juez en el plazo máximo de veinticuatro horas (Art. 16 de la Constitución de la República) o, previa autorización de éste, conducirlo dentro del mismo plazo a la dependencia especializada del Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay que corresponda.

g) Los traslados interinstitucionales y a la sede judicial deben estar precedidos del correspondiente examen médico. No obstante, la autoridad policial podrá solicitar el examen médico referido inmediatamente después de la detención en cualquier momento, si el adolescente presenta lesiones o pueda presumirse,

razonablemente, la existencia de graves alteraciones de salud".

CAPITULO III

Régimen de privación de libertad.

Artículo 4°.- Modifícase lo dispuesto por el artículo 91 del Código de la Niñez y de la Adolescencia, el que quedará redactado de la siguiente manera:

ARTICULO 91° (Duración de las medidas de privación de libertad).- La medida de privación de libertad tendrá una duración máxima de cinco años.

Sin perjuicio del principio general establecido en el numeral precedente; en caso de infracciones gravísimas a la ley penal cometidas por un mayor de 16 y menor de 18 años, dicho término podrá extenderse a 10 años.

En ningún caso el adolescente que al llegar a los dieciocho años permanece sujeto a medidas, cumplirá lo que le resta en establecimientos destinados a los adultos.

En situaciones de peligrosidad manifiesta, se adoptarán las medidas que fueren compatibles con la seguridad de la población y los propósitos de recuperación del infractor.

CAPITULO IV

REGISTRO DE INFORMACION DE

NIÑOS Y ADOLESCENTES

Artículo 5°.- Sustitúyese el artículo 222 de la Ley N° 17.823, de 7 de setiembre de 2004 por el siguiente:

"ARTÍCULO 222 (Limitaciones).- La información relativa a niños y adolescentes podrá ser utilizada como base de antecedente una vez alcanzada la mayoría de edad, únicamente en el supuesto en que devenidos en adultos imputables incurriesen en cualquier tipo de delito.

Los antecedentes judiciales y administrativos de los niños o adolescentes que hayan estado en conflicto con la ley, serán únicamente revelados por sus custodios a petición de Juez competente con indicación expresa del delito que se supone cometido".

TITULO II

INSTITUTO NACIONAL DE REHABILITACÍON DEL

ADOLESCENTE INFRACTOR

CAPITULO I

NATURALEZA JURÍDICA Y COMETIDOS

Artículo 6º.- Créase el Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor (IRAI), como servicio descentralizado con personería jurídica y con domicilio legal en Montevideo.

Artículo 7º.- Serán preceptivamente internados en el Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor, los adolescentes infractores que hayan cometido o se le impute de infracción a la ley penal según lo establecido en el artículo 69 y siguientes del Código de la Niñez y Adolescencia.

Artículo 8º.- El Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor (IRAI) tendrá los cometidos asignados por el Código de la Niñez y Adolescencia al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) y cualquier otra norma, respecto de los adolescentes infractores de la ley penal o imputados de infracciones a la ley penal.

El Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor, además, podrá:

A) Cooperar con los padres, tutores y curadores, para procurar la mejora material, intelectual y moral de los adolescentes infractores o sometidos a proceso, hasta transcurridos doce meses de que haya dejado de prestarle alojamiento.

B) Cooperar con el Poder Judicial y toda otra institución pública y privada,

en cuanto al cumplimiento de sus cometidos.

Artículo 9º.- Son adolescentes los considerados tales según lo dispuesto por el artículo 1º del Código de la Niñez y Adolescencia.

CAPITULO II

DEL DIRECTORIO

Artículo 10º.- El Instituto será administrado por un Directorio de tres miembros.

El Directorio será designado por el Poder Ejecutivo, previa venia de la Cámara de Senadores, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 187 de la Constitución de la República.

Asimismo, el Instituto contará con un Gerente Ejecutivo y un Secretario General, cargos de particular confianza, y que podrán ser designados y removidos directamente por el Directorio.

El Presidente representará al Directorio.

Artículo 11º.- Para el cumplimiento de los cometidos del Instituto, el Directorio tendrá las siguientes facultades:

A) Determinar la organización interna del Instituto.

B) Ejercer la dirección y administración del servicio, dictando para ello las reglamentaciones y resoluciones pertinentes.

C) Proyectar su presupuesto, el que será presentado al Poder Ejecutivo a los efectos dispuestos en el artículo 220 de la Constitución de la República.

D) Ser ordenador primario de gastos e inversiones dentro de los límites de las asignaciones presupuestales correspondientes.

E) Aceptar herencias, legados y donaciones instituidos en su beneficio.

F) Gravar y enajenar los bienes inmuebles y muebles del Instituto, requiriéndose para ello la unanimidad de votos de sus integrantes.

G) Administrar sus bienes y recursos.

H) Proyectar el Reglamento General del Servicio, el que será aprobado por el Poder Ejecutivo.

I) Efectuar las designaciones y destituciones de los funcionarios de sus dependencias.

J) Ejercer la potestad disciplinaria sobre todo el personal del Instituto.

K) Celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales, departamentales o locales. Podrá igualmente concertar préstamos o convenios con organismos internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros, sin perjuicio de las limitaciones contenidas en el inciso final del artículo 185 de la Constitución de la República.

L) Coordinar la gestión de las instituciones públicas o privadas que cumplan actividades afines a sus competencias.

LL) Ser oído en las solicitudes de personería jurídica de las instituciones de protección al menor infractor de la ley penal.

M) Difundir a todos los niveles y por todos los medios posibles, los cometidos y actividades del servicio a su cargo.

N) Los bienes muebles e inmuebles del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, afectados a los cometidos que se le asignan por transferencia del INAU.

Artículo 12º.- El Directorio podrá celebrar contratos a término para el arrendamiento de un servicio u obra determinada, cuando el servicio así lo requiera. Quienes, en tal virtud, presten servicios o realicen obras, no revestirán la calidad de funcionarios públicos.

Artículo 13º.- El Directorio podrá contratar personal eventual a fin de cubrir las necesidades por vacantes en los servicios de asistencia directa al menor. El número máximo de personas que podrán estar contratadas en este régimen será de cincuenta; la Contaduría General de la Nación habilitará los créditos necesarios para atender su remuneración transfiriendo las economías correspondientes a los cargos vacantes que den lugar a tal contratación.

Artículo 14º.- Dentro de los sesenta días contados a partir del siguiente a la promulgación de la presente ley, se procederá a designar al Directorio, el que deberá contar con notoria solvencia técnica para el desarrollo de sus cometidos.

El Directorio cesará al término de cada periodo de gobierno, así como lo harán el Gerente Ejecutivo y el Secretario General.

La remuneración del Directorio será la misma que actualmente reciben los integrantes del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, la que se mantendrá hasta la aprobación de la norma presupuestal correspondiente.

CAPITULO III

DEL PATRIMONIO

Artículo 15º.- El patrimonio estará constituido por todos los bienes que adquiera o reciba a cualquier título.

Artículo 16º.- El Instituto dispondrá de los siguientes recursos:

A) Las partidas que se le asignen por las normas de carácter presupuestal.

B) Los frutos naturales y civiles de sus bienes.

C) Las donaciones, herencias y legados que reciba. El Directorio aplicará los bienes recibidos en la forma indicada por el testador o donante y de conformidad a los fines del servicio a su cargo.

D) Los recursos asignados al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay respecto de los cometidos que se le asignan por la presente ley.

Artículo 17º.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo de noventa días.

El plazo señalado será de treinta días a los efectos de lo dispuesto en el literal D) del artículo 17º.-

Artículo 18º.- Comuníquese, etc.

Montevideo, 15 de setiembre de 2010

Carlos Moreira, Juan Chiruchi, Eber Da Rosa, Luis Alberto Lacalle Herrera, Francisco Gallinal Luis A. Heber, Jorge Larrañaga, Gustavo Penadés. **Senadores.**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

Desde la aprobación del Código de la Niñez y Adolescencia, su cumplimiento y ejecución han demostrado la necesidad de proceder a determinados ajustes en su texto, en atención a la realidad a la cual está llamado a regular e impactar y a la evolución que ha tenido la misma en estos últimos años.

En efecto esa realidad está exhibiendo diariamente, que un número creciente de menores actuando por sí o con la complicidad , instigación o participación de mayores de edad, cometen delitos graves o gravísimos, actuando en la mayoría de los casos bajo el influjo de drogas, en especial pasta base.

Conscientes de este estado de situación, que hoy todos los uruguayos perciben con intranquilidad y temor, es que se proponen modificaciones a la actual redacción del Código de la Niñez y la Adolescencia, aprobado en setiembre de 2004.

Esas modificaciones de ninguna forma pretenden ignorar los compromisos asumidos por nuestro país en materia de protección de los derechos y garantías de los menores de 18 años consignados en la Convención de los Derechos del Niño y normas de las Naciones Unidas sobre la materia, sino que por el contrario mantienen la arquitectura general del Código vigente, adaptándola a la nueva realidad sobre la cual en relación a la minoridad infractora ésta debe aplicarse, de modo de lograr un doble resultado, el logro de una Sociedad más segura y la rehabilitación de los adolescentes que delinquen reiteradamente.

Y es persiguiendo ese doble propósito que el proyecto en sus artículos 1° y 2° establece modificaciones al texto del artículo 69 del Código antes referido a fin de hacer más abarcativo el ámbito de la responsabilidad penal juvenil allí establecido.

En efecto, la norma proyectada considera como infracciones a la ley penal las "acciones u omisiones dolosas tentadas o consumadas cometidas en calidad de autor, coautor o cómplice, tipificadas en el Código Penal y las leyes penales especiales".

Esa redacción y la derogación prevista en el artículo 2° de dicho cuerpo legal, respecto del inc. 10 del art. 72 del mismo, implican la penalización de la tentativa, y la participación en calidad de cómplice en todo tipo de infracciones a la ley penal y no solo a aquellas que el artículo precitado califica de gravísimas.

Se persigue con ello el propósito de desalentar este tipo de conductas, que diariamente causan graves daños a personas y bienes, generando además una sensación de indefensión en los ciudadanos y de virtual impunidad respecto de los menores responsables, de aquellos tipos delictivos más corrientes, que hoy no puede ser objeto de sanción alguna, ni siquiera amonestación o simple conducción a la sede judicial, como la tentativa o la complicidad en los hurtos.

Por su parte el artículo 3° que regula el procedimiento policial en aquellos casos en que se investigue la responsabilidad de adolescentes, modifican el régimen vigente con el objeto de facilitar la obtención de evidencias probatorias, para elevarlas al Juez especializado a sus efectos.

Para ello, se amplía de 12 a 24 horas el plazo previsto en el literal f) del artículo 76 del Código respectivo, con que cuenta la autoridad policial para poner a disposición del Juez el adolescente detenido.

Asimismo en la nueva redacción propuesta para el inc. g) , del referido artículo 76, se dispone que a diferencia del texto actual el examen médico allí establecido no debe realizarse en forma inmediata a la detención, sino en forma previa a los traslados interinstitucionales y a la sede judicial, salvo en el caso en que el adolescente presente lesiones o pueda presumirse la existencia de graves alteraciones de salud, viabilizando el trámite policial de investigación de los supuestos hechos delictivos.

El artículo 4° del proyecto recoge como principio general, el término de duración de las medidas de privación de libertad, consagrado en el actual artículo 91 con un máximo de 5 años, pero habilitando al Juez Letrado de Adolescentes a extenderlo a 10 años en caso de configurarse infracciones gravísimas a la ley penal cometidas por mayores de 16 y menores de 18 años.

Por otra parte, se propone una modificación de lo dispuesto por el artículo 222 del Código de la Niñez y la Adolescencia. La norma, que como parte de un conjunto articulado podía estar bien inspirada, no ayuda al bien que se persigue. Protege con exceso a una parte considerada "débil" de la sociedad y castiga con dureza al resto. La sociedad debe tener en cuenta los hechos graves y violentos cometidos por integrantes del universo que la Ley Nº 17.823 ampara, para abordar el combate a la delincuencia.

Se propone que "la información relativa a niños y adolescentes podrá ser utilizada como base de antecedentes una vez alcanzada la mayoría de edad, únicamente en el supuesto de que, devenidos en adultos imputables, incurriesen en cualquier tipo de delito". A la vez consignamos que "los

antecedentes judiciales y administrativos" de quienes "hayan estado en conflicto con la ley", sólo podrán revelarse a "petición de Juez competente, con indicación expresa del delito que se supone cometido".

Nos parece que de esta forma se restablece el equilibrio social. El menor, al ser inimputable, no es castigado por el delito cometido, pero, si delinque luego de trasponer la frontera de los 18 años, aquel delito o delitos cometidos, contará como antecedente. Creemos que, para una sociedad asediada como la nuestra, es una solución justa.

Las soluciones propuestas en el presente proyecto de ley, también importarán dotar de mayores recursos del Estado con destino a la custodia y rehabilitación real de los adolescentes infractores, asignando nuevos instrumentos institucionales, materiales y humanos especializados, con la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor como Servicio Descentralizado.

El resultado de la aprobación de este proyecto de ley, repercutirá favorablemente en el Instituto Nacional del Menor y Adolescente, ya que alivia sus muy amplios y variados cometidos y competencias, transfiriendo todas aquellas que refieran a adolescentes infractores al nuevo instituto que se crea.

Es así que el Estado contará con dos instrumentos especializados respecto de adolescentes. El INAU destinado a menores y adolescentes desamparados y que requieran de protección resultante de su situación. Y por otro lado el IRAI destinado a la rehabilitación del adolescente infractor, el cual se especializará en su educación y formación al trabajo, con atención de su salud física y mental, apoyos psicológicos y médicos, etcétera.

La realidad impone la necesidad de proceder a determinadas modificaciones del Código de la Niñez y de la Adolescencia y de instaurar un proceso de rehabilitación del adolescente infractor, lo cual se promueve en este proyecto de ley.

Los adolescentes participan en actos que constituyen infracciones a la ley penal con total y plena conciencia de lo que están haciendo. La sociedad en que se han formado ya les ha otorgado todos los medios a su alcance para tener una evaluación de la conducta que realizan y de las consecuencias de la misma.

Asimismo, el Estado no ha podido responder hasta el presente en la forma más adecuada a la gravedad de la situación, y ha podido responder en forma adecuada a proteger los intereses que se vinculan.

Por un lado, el interés de la sociedad de ser protegida ante la frecuente vulneración de la integridad física y de la propiedad de sus integrantes. Y por otro lado, el interés de protección y rehabilitación del propio agente activo de la conducta, el adolescente infractor.

Este proyecto de ley procura, en forma equilibrada, proteger ambos intereses relacionados en la problemática del adolescente infractor, otorgando nuevas herramientas e instrumentos para la protección de la víctima y del victimario, del agredido y del agresor, al cual el Estado debe otorgar la oportunidad de su conversión mediante los recursos necesarios.

Montevideo, 15 de setiembre de 2010.

Carlos Moreira, Luis Alberto Lacalle Herrera, Juan Chiruchi, Eber Da Rosa,

Gustavo Penadés, Francisco Gallinal, Jorge Larrañaga, Luis A. Heber. Senadores

Disposiciones citadas

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

SECCION II

DERECHOS, DEBERES Y GARANTIAS

CAPITULO I

Artículo 16.- En cualquiera de los casos del artículo anterior, el Juez, bajo la más seria responsabilidad, tomará al arrestado su declaración dentro de veinticuatro horas, y dentro de cuarenta y ocho, lo más, empezará el sumario. La declaración del acusado deberá ser tomada en presencia de su defensor. Este tendrá también el derecho de asistir a todas las diligencias sumariales.

SECCION XI

DE LOS ENTES AUTONOMOS Y DE LOS SERVICIOS DESCENTRALIZADOS

CAPITULO I

Artículo 185.- Los diversos servicios del dominio industrial y comercial del Estado serán administrados por Directorios o Directores Generales y tendrán el grado de descentralización que fijen la presente Constitución y las leyes que se dictaron con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Los Directorios, cuando fueren rentados, se compondrán de tres o cinco miembros según lo establezca la ley en cada caso.

La ley, por dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, podrá determinar que los Servicios Descentralizados estén dirigidos por un Director General, designado según el procedimiento del artículo 187.

En la concertación de convenios entre los Consejos o Directorios con Organismos Internacionales, Instituciones o Gobiernos extranjeros, el Poder Ejecutivo señalará los casos que requerirá su aprobación previa, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Poder Legislativo, de acuerdo a lo establecido en la Sección V.

Artículo 187.- Los miembros de los Directorios y los Directores Generales que no sean de carácter electivo, serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuesta motivada en las condiciones

personales, funcionales y técnicas, por un número de votos equivalente a tres quintos de los componentes elegidos conforme al artículo 94, inciso primero.

Si la venia no fuese otorgada dentro del término de sesenta días de recibida su solicitud, el Poder Ejecutivo podrá formular propuesta nueva, o reiterar su propuesta anterior, y en este último caso deberá obtener el voto conforme de la mayoría absoluta de integrantes del Senado.

La ley por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara podrá establecer otro sistema de designación.

SECCION XIV

DE LA HACIENDA PUBLICA

CAPITULO III

Artículo 220.- El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, con excepción de los comprendidos en el artículo siguiente, proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo, incorporándolos éste al proyecto de presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá modificar los proyectos originarios y someterá éstos y las modificaciones al Poder Legislativo.

Ley Nº 17.823,
7 de setiembre de 2004

(Actualizado al 2 de marzo de 2010)

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

CAPÍTULO IX

DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES

II - De los adolescentes y las infracciones a la ley penal

Artículo 69. (Infracciones a la ley penal).- A los efectos de este Código son infracciones a la ley penal:

1) Las acciones u omisiones dolosas consumadas, cometidas en calidad de autor o coautor, tipificadas por el Código Penal y las leyes penales especiales.

2) Las acciones u omisiones culposas consumadas, cometidas en calidad de autor, coautor, tipificadas por el Código Penal y las leyes penales especiales, cuando el Juez reúna los elementos de convicción suficientes, fundados exclusivamente en el desarrollo de la personalidad psicosocial del infractor; avalado por un equipo técnico, que permita concluir que el adolescente disponía la capacidad cognitiva de las posibles consecuencias de su obrar.

3) La tentativa de infracciones gravísimas a la ley penal.

4) La participación en calidad de cómplice en infracciones gravísimas a la ley penal.

Artículo 70. (Adolescente infractor).- Se denomina adolescente infractor a quien sea declarado responsable por sentencia ejecutoriada, dictada por Juez competente, como autor, coautor o cómplice de acciones u omisiones descritas como infracciones a la ley penal.

Artículo 71. (Relación causal).- Sólo puede ser sometido a proceso especial regulado por este Código el adolescente a quien se le pueda atribuir material y psicológicamente un hecho constitutivo de infracción a la ley penal.

La existencia de la infracción debe ser la consecuencia de su acción u omisión.

Artículo 72. (Clases de infracción).- Las infracciones a la ley penal se clasifican en graves y gravísimas.

Son infracciones gravísimas a la ley penal:

1) Homicidio (artículo 310 del Código Penal).

2) Lesiones gravísimas (artículo 318 del Código Penal).

3) Violación (artículo 272 del Código Penal).

4) Rapiña (artículo 344 del Código Penal).

5) Privación de libertad agravada (artículo 282 del Código Penal).

6) Secuestro (artículo 346 del Código Penal).

7) Extorsión (artículo 345 del Código Penal).

8) Tráfico de estupefacientes (artículos 31 y 32 del Decreto-Ley Nº 14.294, de 31 de octubre de 1974, en la redacción dada por el artículo 3º de la Ley Nº 17.016, de 22 de octubre de 1998).

9) Cualquier otra acción u omisión que el Código Penal o las leyes especiales castigan con una pena cuyo límite mínimo sea igual o superior a seis años de penitenciaría o cuyo límite máximo sea igual o superior a doce años de penitenciaría.

10) La tentativa de las infracciones señaladas en los numerales 1), 5) y 6) y la complicidad en las mismas infracciones.

En los casos de violación no se tomará en cuenta la presunción del ejercicio de violencia (artículo 272 del Código Penal).

Las restantes son infracciones graves a la ley penal.

Artículo 73. (Adecuación a la normativa del Código Penal y de la Ley Nº 16.707, de 12 de julio de 1995).- El Juez deberá examinar cada uno de los elementos constitutivos de la responsabilidad, de las circunstancias que eximen de la aplicación de medidas o que aminoren el grado de las infracciones y el concurso de infracciones e infractores, tomando en cuenta los preceptos de la parte general del Código Penal, de la Ley Nº 16.707, de 12 de julio de 1995, la condición de adolescentes y los presupuestos de perseguibilidad de la acción.

CAPÍTULO X

I - Derechos y garantías del procedimiento

Artículo 74. (Principios que rigen).- En todos los casos en que al adolescente se le impute el haber incurrido en actos que se presumen comportan infracción a la ley penal, deberá asegurarse el cumplimiento estricto de las garantías del debido proceso, especialmente las siguientes:

A) Principios de judicialidad y legalidad.- El adolescente imputado de haber cometido una infracción a la ley penal, será juzgado por los Jueces competentes en conformidad a los procedimientos especiales establecidos por este Código.

Se asegurará, además, la vigencia de las normas constitucionales, legales e instrumentos internacionales, especialmente la Constitución de la República, la Convención de los Derechos del Niño.

B) Principio de responsabilidad.- Sólo puede ser sometido a proceso especial, regulado por este Código, el adolescente mayor de trece y menor de dieciocho años de edad, imputado de infracción a la ley penal.

La responsabilidad del adolescente tendrá lugar a partir de la sentencia definitiva que le atribuya la comisión del hecho constitutivo de infracción a la ley penal.

Si se encuentran involucrados niños menores de trece años de edad, se procederá de acuerdo a lo preceptuado en el Capítulo XI, artículos 117 y siguientes de este Código.

C) Principio que condiciona la detención.- Sólo puede ser detenido en casos de infracciones flagrantes o existiendo elementos de convicción suficientes sobre la comisión de una infracción. En este último caso, mediante orden escrita de Juez competente comunicada por medios fehacientes. La detención será una medida excepcional.

D) Principio de humanidad.- El adolescente privado de libertad será tratado con la humanidad y respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana.

Ningún adolescente será sometido a torturas, ni a tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni a experimentos médicos o científicos.

Tendrá derecho a mantener contacto permanente con su familia o responsables, salvo en circunstancias especiales.

E) Principio de inocencia.- Tiene derecho a que se presuma su inocencia. No será obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable.

F) Principio de inviolabilidad de la defensa.- Tiene derecho a contar en forma permanente con asistencia jurídica gratuita, especializada, pública o privada, a partir de la detención, durante el proceso y hasta la ejecución completa de las medidas.

G) Principio de libertad de comunicación.- Tiene derecho durante la privación de libertad, de comunicarse libremente y en privado con su defensa, con sus padres, responsables, familiares y asistentes espirituales.

H) Principio de prohibición del juicio en rebeldía.- Tiene derecho de no ser juzgado en su ausencia, so pena de nulidad de todo lo actuado (artículo 21 de la Constitución de la República).

I) Principio de impugnación.- Todo adolescente tendrá derecho a impugnar todas las decisiones judiciales que lo perjudiquen.

J) Principio de duración razonable.- En ningún caso la situación derivada de la formalización del proceso excederá en sus consecuencias al término de duración de la medida que hubiere correspondido.

K) Principio de asistencia de intérpretes.- Todo adolescente tendrá derecho a contar con la libre asistencia gratuita de un intérprete, si no comprende o no habla el idioma oficial.

L) Principio de oportunidad reglada.- El adolescente tiene derecho a que se prescinda del procedimiento cuando, por la característica del hecho o por la naturaleza del bien jurídico agredido, no se justifica la prosecución de la acción.

II - Régimen procesal

Artículo 75. (Principio general).- En todos los casos en que se investigue la responsabilidad del adolescente, el procedimiento se ajustará a los trámites establecidos por este Código y subsidiariamente por el Código General del Proceso.

Artículo 76. (Procedimiento).-

1) Actuaciones previas al proceso.

A) Cometidos de la autoridad policial.

Cuando proceda la detención del adolescente conforme a lo establecido en el literal C) del artículo 74, la autoridad aprehensora, bajo su más severa responsabilidad, deberá:

a) Realizar la actuación de modo que menos perjudique a la persona y reputación del adolescente.

b) Poner el hecho de inmediato en conocimiento del Juez, o en un plazo máximo de dos horas después de practicada la detención.

c) Hacer conocer al adolescente los motivos de la detención y los derechos que le asisten, especialmente el derecho que tiene de designar defensor.

d) Informar a sus padres o responsables, como forma de asegurar sus garantías y derechos.

e) Si fuere necesario, antes de conducirlo a la presencia del Juez, hará constar lo indispensable para la información de los hechos.

f) Si no fuere posible llevarlo de inmediato a presencia del Juez, previa autorización de éste, deberá conducírselo a la dependencia especializada del Instituto Nacional del Menor que corresponda o del Instituto Policial, no pudiendo permanecer en este último lugar por más de doce horas.

g) Los traslados interinstitucionales y a la sede judicial deben estar precedidos del correspondiente examen médico.

B) Cuando el Juez tome conocimiento que el adolescente se encuentra en la situación prevista en el artículo 117 de este Código, lo pondrá en conocimiento del Juez competente, sin perjuicio de la actuación procesal referida a la infracción.

2) Audiencia preliminar.

En los casos de infracciones de adolescentes que lo justifiquen, el Juez dispondrá, en un plazo que no exceda las veinticuatro horas, la realización

de una audiencia preliminar donde deberán estar presentes, bajo pena de nulidad, el adolescente, su defensor y el Ministerio Público.

Se procurará la presencia de los padres o responsables. También podrán comparecer, si lo aceptaran y no existiera peligro para su seguridad, la víctima y testigos.

El Juez, al interrogarlo, le hará conocer en términos accesibles los motivos de la detención y los derechos que le asisten.

Se dispondrá la inmediata agregación de la partida de nacimiento o la acreditación de la edad mediante medios sustitutivos.

Mediando acuerdo de partes, podrá prescindirse de la agregación inmediata.

3) Medidas probatorias.

Durante esta audiencia, el Ministerio Público y la defensa podrán solicitar las medidas que estimen convenientes.

La información deberá recabarse en un plazo que no exceda de los veinte días continuos y perentorios, contados a partir de la decisión judicial.

La prueba se diligenciará en audiencia con las garantías que aseguren el debido proceso, incluidos los informes del equipo técnico, en un plazo que no exceda de los veinte días, continuos y perentorios, contados a partir de la decisión judicial.

En todo lo que le fuere requerido, la Policía prestará colaboración.

4) Resolución de la audiencia preliminar y medidas cautelares.

Al culminar la audiencia preliminar el Juez:

A) Dispondrá las medidas probatorias a que refiere el numeral anterior.

B) Fijará la audiencia final en un plazo de sesenta días, salvo si decreta como medida cautelar el arresto domiciliario o la internación provisoria, caso en que dicha audiencia se fijará en un plazo máximo de treinta días.

C) Decidirá la aplicación de alguna medida cautelar, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral siguiente.

5) Medidas cautelares.

El Juez, a pedido del Ministerio Público, y oída la defensa, dispondrá las medidas cautelares necesarias que menos perjudiquen al adolescente.

Son medidas cautelares:

1) La prohibición de salir del país.

2) La prohibición de acercarse a la víctima o a otras personas, de concurrir a determinados lugares o de tomar contacto con personas determinadas.

3) La obligación de concurrir periódicamente al Tribunal o ante la autoridad que el Juez determine.

4) El arresto domiciliario.

5) La internación provisoria.

El arresto domiciliario y la internación provisoria no podrán durar más de sesenta días. Transcurrido ese plazo sin que se hubiera dictado sentencia de primera instancia, se deberá dejar en libertad al adolescente. Ambas medidas cautelares sólo podrán aplicarse si la infracción que se imputa al adolescente puede ser objeto en definitiva de una medida privativa de libertad, de acuerdo con el artículo 86, y siempre que ello sea indispensable para:

A) Asegurar la comparecencia del adolescente a los actos procesales esenciales.

B) La seguridad de la víctima, el denunciante o los testigos. La internación provisoria se cumplirá en un establecimiento especial del Instituto Nacional del Menor.

6) Informe del equipo técnico. Si el Juez resuelve la internación, dispondrá que el equipo técnico del establecimiento de internación, en un término que no exceda los veinte días dispuesto para la prueba, produzca un informe con una evaluación médica y psicosocial, el cual se expedirá especialmente sobre las posibilidades de convivencia en régimen de libertad.

7) Informe del Centro de Internación.

Los técnicos producirán los informes verbales o escritos que el Juez disponga y supervisarán la aplicación de las medidas. Los informes verbales se producirán en audiencia.

8) Formulación de demanda o sobreseimiento. Diligenciada la prueba, los autos pasarán en vista al Ministerio Público por seis días. En caso de deducir acusación, relacionará las pruebas ya diligenciadas y analizará los informes técnicos y formulará los presupuestos fácticos, jurídicos y técnicos de la imputación.

Si el Ministerio Público solicitara el sobreseimiento, el Juez lo dictará sin más trámite. Si se dedujere demanda fiscal, se conferirá traslado a la defensa por seis días, la que podrá ofrecer prueba y contradecir o allanarse.

9) Allanamiento. De mediar allanamiento de la defensa, el Juez deberá dictar sentencia en cinco días.

10) Audiencia final. Deberán participar, bajo pena de nulidad, el adolescente, su defensor y el Ministerio Público. Será convocada dentro de los quince días de la contestación de la demanda fiscal, por la defensa.

Se pondrán a disposición los informes técnicos recabados.

Se dará participación a sus padres o responsables, y a la víctima, si lo solicitaren.

11) Plazo para dictar sentencia.

El Juez deberá dictar sentencia definitiva de primera instancia al cabo de la audiencia final, y en esa misma oportunidad expedir el fallo con sus fundamentos. Se dará lectura de todo ello, a los efectos de su comunicación (artículo 76 del Código General del Proceso), siendo de aplicación, en lo pertinente, el artículo 245 del Código del Proceso Penal.

La sentencia será escrita y deberá ser redactada de un modo breve y claro para que pueda ser comprendida en todas sus partes por el adolescente imputado.

Cuando la complejidad del asunto lo justifique, se podrá prorrogar la audiencia por quince días perentorios, procediéndose para su comunicación a la formalización de una audiencia complementaria.

12) Contenido de la sentencia.

Si se dispusieran medidas socioeducativas, las sentencias serán dictadas con la finalidad de preservar el interés del adolescente.

La privación de libertad se utilizará sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda.

Deberá fundamentar por qué no es posible aplicar otra medida distinta a la de privación de libertad.

El Juez no podrá imponer medidas educativas sin previo pedido del Ministerio Público, ni hacerlo de manera más gravosa de la solicitada por éste.

13) Coparticipación de mayores.

En el caso de hechos con apariencia delictiva en que se hallen involucrados adolescentes junto a personas mayores, la autoridad policial lo hará saber simultáneamente al Juez Letrado de Adolescentes y al Juez Penal de Turno, quienes actuarán en forma paralela, comunicándose recíprocamente las alternativas de la causa.

Deberá recabarse autorización del Juez Letrado de Adolescentes para el traslado del adolescente al Juzgado Penal, siempre que sea necesaria su declaración.

14) Régimen impugnativo.

Se aplicará el régimen impugnativo que la ley establece (artículos 253 y 254 del Código General del Proceso).

La apelación será automática cuando la medida impuesta tenga una duración superior a un año de privación de libertad.

15) Zonas de difícil acceso.

Cuando, en virtud de la distancia o por otras circunstancias, no sea posible llevar de inmediato al adolescente a presencia del Juez Letrado competente, el Juez de Paz respectivo podrá adoptar las primeras y más urgentes medidas (artículo 45 del Código del Proceso Penal).

RÉGIMEN DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Artículo 91. (Duración de las medidas de privación de libertad).- La medida de privación de libertad tendrá una duración máxima de cinco años.

En ningún caso el adolescente que al llegar a los dieciocho años permanece sujeto a medidas, cumplirá lo que le resta en establecimientos destinados a los adultos.

En situaciones de peligrosidad manifiesta, se adoptarán las medidas que fueren compatibles con la seguridad de la población y los propósitos de recuperación del infractor.

CAPÍTULO XVIII

REGISTRO DE INFORMACIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES

Artículo 222. (Limitaciones).- La información relativa a niños y adolescentes no podrá ser utilizada como base de datos para el rastreo de los mismos, una vez alcanzada la mayoría de edad.

Los antecedentes judiciales y administrativos de los niños o adolescentes que hayan estado en conflicto con la ley se deberán destruir en forma inmediata al cumplir los dieciocho años o al cese de la medida.

Disposiciones citadas

CÓDIGO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA

Artículo 69. (Infracciones a la ley penal).- A los efectos de este Código son infracciones a la ley penal:

1) Las acciones u omisiones dolosas consumadas, cometidas en calidad de autor o coautor, tipificadas por el Código Penal y las leyes penales especiales.

2) Las acciones u omisiones culposas consumadas, cometidas en calidad de autor, coautor, tipificadas por el Código Penal y las leyes penales especiales, cuando el Juez reúna los elementos de convicción suficientes, fundados exclusivamente en el desarrollo de la personalidad psicosocial del infractor; avalado por un equipo técnico, que permita concluir que el adolescente disponía la capacidad cognitiva de las posibles consecuencias de su obrar.

3) **La tentativa de infracciones gravísimas a la ley penal.**

4) La participación en calidad de cómplice en infracciones gravísimas a la ley penal.

Artículo 72. (Clases de infracción).- Las infracciones a la ley penal se clasifican en graves y gravísimas.

Son infracciones gravísimas a la ley penal:

1) Homicidio (artículo 310 del Código Penal).
2) Lesiones gravísimas (artículo 318 del Código Penal).
3) Violación (artículo 272 del Código Penal).
4) Rapiña (artículo 344 del Código Penal).
5) Privación de libertad agravada (artículo 282 del Código Penal).
6) Secuestro (artículo 346 del Código Penal).
7) Extorsión (artículo 345 del Código Penal).
8) Tráfico de estupefacientes (artículos 31 y 32 del Decreto-Ley Nº 14.294, de 31 de octubre de 1974, en la redacción dada por el artículo 3º de la Ley Nº 17.016, de 22 de octubre de 1998).
9) Cualquier otra acción u omisión que el Código Penal o las leyes especiales castigan con una pena cuyo límite mínimo sea igual o superior a seis años de penitenciaría o cuyo límite máximo sea igual o superior a doce años de penitenciaría.
10) La tentativa de las infracciones señaladas en los numerales 1), 5) y 6) y la complicidad en las mismas infracciones.

En los casos de violación no se tomará en cuenta la presunción del ejercicio de violencia (artículo 272 del Código Penal).

Las restantes son infracciones graves a la ley penal.

Artículo 89. (Privación de libertad).- El régimen de privación de libertad consiste en recluir al adolescente en un establecimiento que asegure su permanencia en el recinto, sin menoscabo de los derechos consagrados en este Código, las normas constitucionales, legales e instrumentos internacionales.

Documento actualizado

Ley N° 17897

Promulgación : 14/09/2005 Publicación : 19/09/2005

Registro Nacional de Leyes y Decretos: Tomo: 1
Semestre: 2
Año: 2005
Página: 646

Referencias a toda la norma

CAPITULO I - DEL REGIMEN EXCEPCIONAL DE LIBERTAD PROVISIONAL Y ANTICIPADA

Artículo 1

(Libertad anticipada y provisional excepcionales).- El régimen excepcional de libertad anticipada y provisional que se establece en la presente ley se aplicará, por única vez, a los procesados y penados que estaban privados de libertad al 1° de marzo de 2005.
Esta disposición no será aplicable a los procesados y condenados que hayan cometido los siguientes delitos:

A) El delito de homicidio cuando concurran las circunstancias agravantes previstas en los artículos 311 y 312 del Código Penal.
B) Los delitos de lesiones gravísimas (artículo 318, Código Penal).
C) Los delitos de violación y atentado violento al pudor (artículos 272 y 273, Código Penal).
D) El delito de corrupción (artículo 274 Código Penal).
E) El delito de rapiña agravado por la circunstancia agravante específica de uso de armas, o cuando la rapiña concurre con el delito de lesiones (artículos 344, numeral 1° del 341, 317 y 318, Código Penal).
F) Los delitos de rapiña con privación de libertad -copamiento- y de extorsión (artículos 344 bis y 345, Código Penal).
G) Los delitos de quiebra fraudulenta y culpable y de insolvencia fraudulenta (artículos 253, 254 y 255, Código Penal).
H) El delito previsto en el artículo 76 de la Ley N° 2.230, de 2 de junio de 1893.
I) Los delitos previstos en la Ley N° 8.080, de 27 de mayo de 1927, y sus modificativas.
J) Los delitos previstos en la Ley N° 14.095, de 17 de noviembre de 1972, y sus modificativas
K) Los delitos de cohecho y soborno transnacionales previstos por el artículo 29 de la Ley N° 17.060, de 23 de diciembre de 1998, y el delito de blanqueo de activos previsto por el artículo 5° de la Ley N° 17.016, de 22 de octubre de 1998.
L) Los delitos previstos en los artículos 30 a 34 y 55 del

Decreto-Ley Nº 14.294, de 31 de octubre de 1974, y leyes modificativas.

(*) **Notas:**

Ver en esta norma, artículos: 2 y 3.

Artículo 2

El Juez, de oficio y sin más trámites, otorgará la libertad anticipada de los penados comprendidos en el artículo 1º de esta ley, cuando hayan cumplido:

A) Las dos terceras partes de la pena impuesta, y la misma sea superior a tres años de penitenciaria.

B) Cuando hayan cumplido la mitad de la pena impuesta en el caso que la misma fuese de hasta tres años de penitenciaria.

Artículo 3

El Juez o Tribunal que esté conociendo en la causa otorgará de oficio y sin más trámite, la libertad provisional, bajo caución juratoria a los procesados comprendidos en el artículo 1º de esta ley, conforme al siguiente estado de su causa:

A) Si el proceso se encuentra en estado de sumario, cuando hayan cumplido las dos terceras partes del máximo de la pena establecida para el más grave de los delitos imputados, si éste superara el máximo de tres años. Si no superara dicho plazo, cuando hayan cumplido la mitad de la pena establecido para el más grave de los delitos imputados.

B) Si el proceso se encuentra en plenario cuando hayan cumplido las dos terceras partes de la pena requerida por la acusación fiscal, si ésta superara el máximo de tres años, y cuando hayan cumplido la mitad de la pena requerida si fuera menor a dicho plazo.

C) Si el proceso se encuentra en segunda instancia o en casación, cuando hayan cumplido las dos terceras partes de la pena impuesta por sentencia no ejecutoriada de primer o segunda instancia en su caso, si ésta superara el máximo de tres años; y cuando hayan cumplido la mitad de la pena impuesta en la respectiva sentencia si fuera menor a dicho plazo.

D) Si se encuentra pendiente la unificación de penas, cuando hayan cumplido las dos terceras partes de la pena unificada que el Juez estimare provisionalmente con arreglo a lo dispuesto por el artículo 54 del Código Penal y la Acordada de la Suprema Corte de Justicia Nº 7114, si ésta superara el máximo de tres años; y cuando se haya cumplido la mitad de la pena unificada si la misma fuera menor a dicho plazo.

Artículo 4

En los casos de procesados y penados que se encuentren en condiciones de acceder al beneficio, el Juez o Tribunal que esté entendiendo en la causa dispondrá de un plazo máximo de sesenta días hábiles para otorgar las libertades, las que se concederán de conformidad con la reglamentación que a tales efectos establezca la Suprema Corte de Justicia.

Artículo 5

Los procesados y penados a quienes se les otorgue la libertad conforme a las prescripciones de la presente ley, estarán sujetos a un régimen de

atención y vigilancia a cargo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, en las condiciones del artículo 102 del Código Penal y las que se establecieran por vía reglamentaria. En el caso de los procesados el régimen de vigilancia cesará al dictarse la respectiva sentencia absolutoria o de condena, en este último caso, sin perjuicio del régimen legal aplicable por su condición de penado.
A los efectos del emplazamiento y notificación de las personas bajo vigilancia, el Patronato podrá solicitar directamente el auxilio de la fuerza pública. En caso de incumplimiento de las medidas impuestas de conformidad al artículo 102 del Código Penal, el Patronato deberá comunicar dicho incumplimiento a la justicia penal a los efectos pertinentes.
En caso de incumplimiento al régimen de vigilancia, el Juez decretará de oficio y sin más trámite, la revocación del beneficio, debiéndose reintegrar el procesado o penado al establecimiento de detención donde cumplía la medida cautelar o la condena en su caso. En caso de revocación no se computará como pena el tiempo que el condenado estuviera en libertad bajo vigilancia.

Artículo 6

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley N° 16.320, de 1° de noviembre de 1992, en la redacción dada por el artículo 67 de la Ley N° 17.556, de 18 de setiembre de 2002, facúltase al Ministerio del Interior a disponer de hasta veinte funcionarios más en comisión, en aplicación de las disposiciones del Decreto N° 417/85, en lo referido a la provisión de recursos humanos con destino al Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.

Artículo 7

El liberado provisional o anticipadamente por la presente ley podrá ser autorizado a salir del país por el Juez de la causa, en las condiciones pertinentes previstas en el artículo 155 del Código del Proceso Penal.

CAPITULO II - DE LAS MEDIDAS DE SEGURIDAD PROVISIONALES

Artículo 8

(*)

(*)***Notas:***

Este artículo dio nueva redacción a: *Código del Proceso Penal de 07/07/1980 artículo 131.*

Artículo 9

(*)

(*)***Notas:***

Este artículo agregó a: *Código del Proceso Penal de 07/07/1980 artículo 127 Inciso final.*

CAPITULO III - DE LAS MODIFICACIONES AL CODIGO DEL PROCESO PENAL Y LEY DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 10

(*)

(*)**Notas:**

Este artículo dio nueva redacción a: *Código del Proceso Penal de 07/07/1980 artículo 327.*

Artículo 11

Derógase el numeral 3º) del inciso primero del artículo 328 del Código del Proceso Penal en la redacción dada por el artículo 3º de la Ley Nº 16.349, de 10 de abril de 1993.

(*)**Notas:**

Este artículo dio nueva redacción a: *Código del Proceso Penal de 07/07/1980 artículo 328 NUMERAL 3).*

Artículo 12

(*)

(*)**Notas:**

Este artículo dio nueva redacción a: *Decreto Ley Nº 14.470 de 02/12/1975 artículo 62.*

CAPITULO IV - DEL REGIMEN DE REDENCION DE LA PENA

Artículo 13

(Redención de pena por trabajo o estudio).- El Juez concederá la redención de pena por trabajo a los condenados a pena privativa de libertad. A los procesados y condenados se les conmutará un día de reclusión por dos días de trabajo. Para estos efectos no se podrán computar más de ocho horas diarias de trabajo.
La autoridad carcelaria determinará los trabajos que deban organizarse en cada centro penitenciario, los que junto con los trabajos realizados durante las salidas transitorias autorizada por el Juez competente, serán los únicos válidos para redimir pena.
También procurará los medios necesarios para crear fuentes de trabajo, industriales, agropecuarias o artesanales según las circunstancias y las posibilidad presupuestales.
Para los efectos de la evaluación del trabajo en cada centro de reclusión habrá una Junta Asesora formada por personal designado por la autoridad carcelaria.
El Juez concederá la redención de pena por estudio a los condenados a pena privativa de libertad. A los procesados y condenados se les abonará un día de reclusión por dos días de estudio.
Se computará como un día de estudio la dedicación a dicha actividad durante seis horas semanales, así sea en días diferentes. Para esos efectos, no se podrán computar más de seis horas diarias de estudio.
El Poder Ejecutivo reglamentará la presente disposición en un plazo no mayor de ciento cincuenta días desde la promulgación de la presente ley.
La fecha de aprobación de la reglamentación determinará la fecha de entrada en vigencia del presente artículo.

Las disposiciones de este artículo también serán aplicables a las personas que se encuentren en régimen de salidas transitorias.

(*)**Notas:**

Reglamentado por: *Decreto N° 225/006 de 13/07/2006.*

Artículo 14

(Inserción laboral de personas liberadas).- Inclúyese en todos los pliegos de licitaciones de obras y servicios públicos, la obligatoriedad del o de los empresarios contratantes, de inscribir en las planillas de trabajo un mínimo equivalente al 5% (cinco por ciento) del personal afectado a tareas de peones o similares, a personas liberadas que se encuentren registradas a la Bolsa de Trabajo del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados.
Asimismo, el Poder Ejecutivo podrá establecer un sistema de bonificaciones para aquellas empresas que inscriban liberados registrados en la Bolsa de Trabajo referida, por encima del 5% (cinco por ciento) estipulado precedentemente.
El Poder Ejecutivo, a través del Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados, promoverá acuerdos con los Gobiernos Departamentales para establecer regímenes similares respecto de las obras y servicios públicos departamentales.

(*)**Notas:**

Reglamentado por: *Decreto N° 226/006 de 14/07/2006.*

CAPITULO V - DE LAS DEROGACIONES DE DISPOSICIONES PENALES

Artículo 15

Derógase el artículo 64 de la Ley N° 17.243, de 29 de junio de 2000, suprimiéndose el inciso final del artículo 344 del Código Penal.

Artículo 16

(*)

(*)**Notas:**

Este artículo dio nueva redacción a: *Código Penal de 04/12/1933 artículo 341.*

Artículo 17

Derógase el artículo 67 de la Ley N° 17.243, de 29 de junio de 2000, suprimiéndose el inciso final del artículo 272 del Código Penal.

Artículo 18

Deróganse el artículo 72 de la Ley N° 17.243, de 29 de junio de 2000 (artículo 346 bis del Código Penal); el artículo 76 de la Ley N° 17.243, de 29 de junio de 2000 (artículo 348 bis del Código Penal) y la Ley N°

17.549, de 22 de agosto de 2002.

CAPITULO VI - DEL CENTRO DE ATENCION A LAS VICTIMAS Y COMISIONE

Artículo 19

(Centro de Atención a las Víctimas).- Créase el Centro de Atención a las Víctimas de la Violencia y el Delito, el cual funcionará en la órbita del Inciso 04 "Ministerio del Interior", programa 001 "Administración", unidad ejecutora 001 "Secretaría del Ministerio del Interior". El Centro tendrá como cometido principal la asistencia primaria a víctimas de violencia y delito, a sus familiares, así como la promoción de sus derechos y prevención, desarrollando para ello acciones de tipo promocional, formativo y asistencial. Los cometidos accesorios serán la difusión, capacitación e investigación.

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente disposición en consonancia con lo establecido en la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en su Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985. (*)

(*)***Notas:***

Redacción dada por: *Ley N° 18.172 de 31/08/2007 artículo 146.*

TEXTO ORIGINAL: *Ley N° 17.897 de 14/09/2005 artículo 19.*

Artículo 20

(*)

(*)***Notas:***

Este artículo dio nueva redacción a: *Ley N° 17.296 de 21/02/2001 artículo 140.*

Artículo 21

(Comisión para la reforma del proceso penal).- Créase una Comisión para elaborar las bases de la reforma del proceso penal, la que será integrada por un representante del Poder Ejecutivo quien la presidirá, de la Suprema Corte de Justicia, la Fiscalía de Corte, la Universidad de la República, la Asociación de Magistrados Judiciales, la Asociación de Magistrados Fiscales, la Asociación de Defensores de Oficio, el Colegio de Abogados del Uruguay, la Asociación de Funcionarios Judiciales, la Asociación de Actuarios Judiciales y el Ministerio de Economía y Finanzas.

Artículo 22

(Comisión para la reforma del Código Penal).- Créase una Comisión para elaborar las bases de la reforma del Código Penal, las que estarán inspiradas en modernos principios de política criminal e incluyan normas ejemplarizantes en relación a la persecución del crimen organizado. La Comisión será integrada por un representante del Poder Ejecutivo quien la

presidirá, de la Suprema Corte de Justicia, la Fiscalía de Corte, la Universidad de la República, la Asociación de Magistrados Judiciales, la Asociación de Magistrados Fiscales, la Asociación de Defensores de Oficio, el Colegio de Abogados del Uruguay, la Asociación de Funcionarios Judiciales y la Asociación de Actuarios Judiciales.

CAPITULO VII - DISPOSICION TRANSITORIA

Artículo 23

Esta ley entrará en vigencia desde su promulgación por el Poder Ejcutivo.

RODOLFO NIN NOVOA - JOSE DIAZ - JORGE BROVETTO - MARIO BERGARA - LUIS LAZO - MARTIN PONCE DE LEON - EDUARDO BONOMI - MARIA JULIA MUÑOZ - JOSE MUJICA - HECTOR LESCANO - MARIANO ARANA - MARINA ARISMENDI











Ley Nº 16.137,
de 28 de setiembre de 1990

CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

APRUEBASE LA ADOPTADA EN LA CIUDAD DE NUEVA YORK EL 6 DE DICIEMBRE DE 1989

Artículo 1º.- Apruébase la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en la ciudad de Nueva York el día 6 de diciembre de 1989.

CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989

Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49

Preámbulo

Los Estados Partes en la presente Convención,

Considerando que, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

Teniendo presente que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y que han decidido promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Reconociendo que las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

Recordando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales,

Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad,

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,

Considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad,

Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño,

Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, "el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento",

Recordando lo dispuesto en la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); y la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado,

Reconociendo que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración,

Teniendo debidamente en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para la protección y el desarrollo armonioso del niño,

Reconociendo la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo,

Han convenido en lo siguiente:

PARTE I

Artículo 1

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Artículo 2

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Artículo 4

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Artículo 5

Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

Artículo 6

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.

2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Artículo 7

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

Artículo 8

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Artículo 9

1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.

3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.

4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

Artículo 10

1. De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados Partes a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.

2. El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con ambos padres. Con tal fin, y de conformidad con la obligación asumida por los Estados Partes en virtud del párrafo 1 del artículo 9, los Estados Partes respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la presente Convención.

Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero.

2. Para este fin, los Estados Partes promoverán la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales o la adhesión a acuerdos existentes.

Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:

a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o

b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

Artículo 14

1. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

2. Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.

3. La libertad de profesar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

Artículo 16

1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.

2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

Artículo 17

Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes:

a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29;

b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales;

c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños;

d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena;

e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18.

Artículo 18

1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.

2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.

Artículo 19

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Artículo 20

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.

2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.

3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Artículo 21

Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y:

a) Velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y

sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario;

b) Reconocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen;

c) Velarán por que el niño que haya de ser adoptado en otro país goce de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción en el país de origen;

d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella;

e) Promoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales y se esforzarán, dentro de este marco, por garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes.

Artículo 22

1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.

2. A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención.

Artículo 23

1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.

2. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él.

3. En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la

capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.

4. Los Estados Partes promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados Partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 24

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;

d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;

e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;

f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.

3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 25

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.

Artículo 26

1. Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.

2. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.

Artículo 27

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;

b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;

c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;

d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;

e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.

3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;

b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;

c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 30

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

Artículo 31

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.

Artículo 32

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:

a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;

b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;

c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

Artículo 33

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias.

Artículo 34

Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;

b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;

c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.

Artículo 35

Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

Artículo 36

Los Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar.

Artículo 37

Los Estados Partes velarán por que:

a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;

b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;

c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;

d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación

de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

Artículo 38

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.

2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades.

3. Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados Partes procurarán dar prioridad a los de más edad.

4. De conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.

Artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

Artículo 40

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.

2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;

b) Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;

ii) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa;

iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considerare que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;

iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interrogue a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;

v) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;

vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;

vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;

b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.

Artículo 41

Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que sean más conducentes a la realización de los derechos del niño y que puedan estar recogidas en:

a) El derecho de un Estado Parte; o

b) El derecho internacional vigente con respecto a dicho Estado.

PARTE II

Artículo 42

Los Estados Partes se comprometen a dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños.

Artículo 43

1. Con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en la presente Convención, se establecerá un Comité de los Derechos del Niño que desempeñará las funciones que a continuación se estipulan.

2. El Comité estará integrado por diez expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en las esferas reguladas por la presente Convención. Los miembros del Comité serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales y ejercerán sus funciones a título

personal, teniéndose debidamente en cuenta la distribución geográfica, así como los principales sistemas jurídicos.

3. Los miembros del Comité serán elegidos, en votación secreta, de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada Estado Parte podrá designar a una persona escogida entre sus propios nacionales.

4. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de la presente Convención y ulteriormente cada dos años. Con cuatro meses, como mínimo, de antelación respecto de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándolos a que presenten sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará después una lista en la que figurarán por orden alfabético todos los candidatos propuestos, con indicación de los Estados Partes que los hayan designado, y la comunicará a los Estados Partes en la presente Convención.

5. Las elecciones se celebrarán en una reunión de los Estados Partes convocada por el Secretario General en la Sede de las Naciones Unidas. En esa reunión, en la que la presencia de dos tercios de los Estados Partes constituirá quórum, las personas seleccionadas para formar parte del Comité serán aquellos candidatos que obtengan el mayor número de votos y una mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.

6. Los miembros del Comité serán elegidos por un período de cuatro años. Podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. El mandato de cinco de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de efectuada la primera elección, el presidente de la reunión en que ésta se celebre elegirá por sorteo los nombres de esos cinco miembros.

7. Si un miembro del Comité fallece o dimite o declara que por cualquier otra causa no puede seguir desempeñando sus funciones en el Comité, el Estado Parte que propuso a ese miembro designará entre sus propios nacionales a otro experto para ejercer el mandato hasta su término, a reserva de la aprobación del Comité.

8. El Comité adoptará su propio reglamento.

9. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años.

10. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro lugar conveniente que determine el Comité. El Comité se reunirá normalmente todos los años. La duración de las reuniones del Comité será determinada y revisada, si procediera, por una reunión de los Estados Partes en la presente Convención, a reserva de la aprobación de la Asamblea General.

11. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité establecido en virtud de la presente Convención.

12. Previa aprobación de la Asamblea General, los miembros del Comité establecido en virtud de la presente Convención recibirán emolumentos con cargo a los fondos de las Naciones Unidas, según las condiciones que la Asamblea pueda establecer.

Artículo 44

1. Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:

a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente Convención;

b) En lo sucesivo, cada cinco años.

2. Los informes preparados en virtud del presente artículo deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Convención. Deberán asimismo, contener información suficiente para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate.

3. Los Estados Partes que hayan presentado un informe inicial completo al Comité no necesitan repetir, en sucesivos informes presentados de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, la información básica presentada anteriormente.

4. El Comité podrá pedir a los Estados Partes más información relativa a la aplicación de la Convención.

5. El Comité presentará cada dos años a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, informes sobre sus actividades.

6. Los Estados Partes darán a sus informes una amplia difusión entre el público de sus países respectivos.

Artículo 45

Con objeto de fomentar la aplicación efectiva de la Convención y de estimular la cooperación internacional en la esfera regulada por la Convención:

a) Los organismos especializados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y demás órganos de las Naciones Unidas tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de aquellas disposiciones de la presente Convención comprendidas en el ámbito de su mandato. El Comité podrá invitar a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y a otros órganos competentes que considere apropiados a que proporcionen asesoramiento especializado sobre la aplicación de la Convención en los sectores que son de incumbencia de sus respectivos mandatos. El Comité podrá invitar a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y demás órganos de las Naciones Unidas a que presenten informes sobre la aplicación de aquellas disposiciones de la presente Convención comprendidas en el ámbito de sus actividades;

b) El Comité transmitirá, según estime conveniente, a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y a otros órganos competentes, los informes de los Estados Partes que contengan una solicitud de asesoramiento o de asistencia técnica, o en los que se indique esa necesidad, junto con las observaciones y sugerencias del Comité, si las hubiere, acerca de esas solicitudes o indicaciones;

c) El Comité podrá recomendar a la Asamblea General que pida al Secretario General que efectúe, en su nombre, estudios sobre cuestiones concretas relativas a los derechos del niño;

d) El Comité podrá formular sugerencias y recomendaciones generales basadas en la información recibida en virtud de los artículos 44 y 45 de la presente Convención. Dichas sugerencias y recomendaciones generales deberán transmitirse a los Estados Partes interesados y notificarse a la Asamblea General, junto con los comentarios, si los hubiere, de los Estados Partes.

PARTE III

Artículo 46

La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados.

Artículo 47

La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 48

La presente Convención permanecerá abierta a la adhesión de cualquier Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 49

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha en que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

2. Para cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después de haber sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día después del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 50

1. Todo Estado Parte podrá proponer una enmienda y depositarla en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará la enmienda propuesta a los Estados Partes, pidiéndoles que les notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar la propuesta y someterla a votación. Si dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de esa notificación un tercio, al menos, de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General convocará una conferencia con el auspicio de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados Partes, presentes y votantes en la conferencia, será sometida por el Secretario General a la Asamblea General de las Naciones Unidas para su aprobación.

2. Toda enmienda adoptada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor cuando haya sido aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptada por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes.

3. Cuando las enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones de la presente Convención y por las enmiendas anteriores que hayan aceptado.

Artículo 51

1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados el texto de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la ratificación o de la adhesión.

2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención.

3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento por medio de una notificación hecha a ese efecto y dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará a todos

los Estados. Esa notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción por el Secretario General.

Artículo 52

Todo Estado Parte podrá denunciar la presente Convención mediante notificación hecha por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Secretario General.

Artículo 53

Se designa depositario de la presente Convención al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 54

El original de la presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los infrascritos plenipotenciarios, debidamente autorizados para ello por sus respectivos gobiernos, han firmado la presente Convención.

Antecedentes

- Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública. Documento de Consenso

Motevideo, 10 de agosto de 2010.

1. **DEFINICIONES**
   1.1. La Seguridad pública es un derecho humano que comprende a todos los instrumentos con que cuenta el Estado para evitar que se vulneren los derechos de las personas.
   1.2. Es una necesidad social, indispensable para la convivencia humana.
   1.3. Es un derecho de la gente, un cometido esencial y como tal responsabilidad indelegable del Estado.
   1.4. En nuestra visión, no se trata de un fin en sí mismo, sino de una condición para el desarrollo humano sostenible.
2. **SEGURIDAD PUBLICA COMO POLITICA DE ESTADO.**
   2.1. En nuestra concepción, la seguridad pública debe ser encarada como política de Estado, lo que significa:
      a) La participación de todo el sistema político o –al menos- su gran mayoría.
      b) La participación de todo el Estado.
      c) La adopción de medidas que superen en sus efectos el mandato de la administración que las tomó, o comienzan a producir efectos visibles tiempo después de tomadas.
      d) Si es posible, el involucramiento de la sociedad civil.
   2.2. En el sentido de lo que estamos exponiendo, concluimos que nuestra nación, en esta materia debe afrontar y realizar reformas estructurales. Esta reforma obedece a un interés general que debe conservarse en forma permanente, ya que reviste una importancia crucial que afecta al futuro como país. Es entre todos que debemos responder al desafío de trabajar seriamente para mejorar la seguridad pública, y es este nuestro primer compromiso en la materia.
   2.3. En síntesis, debemos enfrentar los problemas de inseguridad con una concepción integral, con una eficaz política en prevención, represión y sanción, y seguir invirtiendo en políticas sociales para enfrentar factores determinantes de la marginalidad y la delincuencia.
3. **OBJETIVOS ACORDADOS EN SEGURIDAD PUBLICA PARA EL PROXIMO PERIODO DE GOBIERNO.**

   Respetando estas definiciones, proponemos como objetivos para el próximo período de gobierno:

   3.1. En materia presupuestal:

   Aumentar los recursos presupuestales al Ministerio del Interior en términos corrientes, en una cifra que pueda llegar hasta el doble de lo actual.

   En la distribución de esos recursos, tendrán especial prioridad:

   a) El aumento de las remuneraciones del personal.
   b) La construcción de establecimientos carcelarios.

c) La optimización de los recursos humanos, mediante la puesta en práctica de programas de capacitación de largo aliento.
d) El mejoramiento de la calidad de vida del personal policial, atendiendo especialmente a temas como la vivienda, salud, recreación, etc.
e) Mejoramiento de la infraestructura edilicia, tecnológica y del equipamiento.

3.2

3.2.1 Darle carácter nacional al Regimiento de Guardia Republicana fortaleciendo su capacidad operativa, lo que incluso podrá llegar a significar aumento de su personal en cuanto las circunstancias así lo requieran. En la instancia jurídica correspondiente, esta fuerza recibirá el nombre definitivo de "GUARDIA REPUBLICANA".

3.2.2 Formar grupos de intervención rápida (actualmente denominados "Grupos GEO") en aquellas jefaturas de policía que realmente los necesiten, conforme a su situación de criminalidad y orden público.

La selección, capacitación y supervisión técnica permanente, serán cometidos exclusivos del Regimiento Guardia Republicana, mientras que la dependencia orgánica administrativa permanecerá en las respectivas Jefaturas Departamentales.

3.3 Policía Comunitaria. Concebir a la Policía comunitaria como una modalidad de prestación del servicio implantándola en todo el país en todas las Comisarías Seccionales.

La Escuela Nacional de Policía diseñará los programas de los cursos de capacitación para esta modalidad de acción y su ejecución quedará a cargo de las escuelas departamentales.

3.4 Rediseñar el despliegue territorial de la Policía Nacional, creando más Comisarías, Seccionales y Destacamentos Policiales de acuerdo a los cambios operados en el territorio, cantidad y tipo de delitos que se cometen en cada punto del país.

La distribución de los recursos humanos y materiales de la institución policial deben estar en función de las necesidades de prevención, disuasión y represión del delito.

3.5 Continuar el proceso de reforma del modelo de gestión de las Seccionales Policiales, para brindar una atención de calidad y seguridad a las personas, especialmente frente a las demandas y denuncias.

Desde este punto de vista, estimular la construcción, mantenimiento y reciclaje de los locales de las Seccionales Policiales, dándole una estructura acorde al cumplimiento de sus funciones.

3.6 Profundizar la profesionalización del servicio policial a través de la planificación, evaluación e investigación, que se verá reflejado en el sistema de selección, formación, capacitación y ascenso de sus integrantes.

3.7 Establecer un nuevo sistema de trabajo policial: más y mejores policías asignados a la prevención, disuasión y represión del delito, para utilizar adecuadamente los recursos humanos de la Policía Nacional.

3.8 Continuar con el proceso de formación permanente de los funcionarios policiales: profundizar al capacitación profesional, ampliar los acuerdos y convenios existentes con los sistemas de enseñanza media, terciaria, Oficina Nacional del Servicio Civil y la cooperación internacional.

Continuar fortaleciendo la disciplina y consolidar el espíritu de cuerpo de los policías mediante una rigurosa selección de quienes ocuparan los cargos de mayor jerarquía de la cadena de mando, de acuerdo a criterios de conocimiento, experiencia, profesionalidad y ética, con capacidad de liderazgo y con ascendencia moral y profesional sobre sus subordinados que asegure el efectivo ejercicio del mando y cumplimiento de los planes y programas aprobados.

3.9 Ejercicio de la autoridad.

Exigir y respaldar en todos los niveles de la actuación porlicial y en especial de la cadena de mando, el imprescindible y legitimo ejercicio de la autoridad. Se continuaran aplicando altos estándares de ética en el desempeño policial, con procedimientos justos pero firmes, con el fin de afianzar la confianza de la población en la policía nacional.

3.10 Incorporar permanentemente tecnología para la investigación criminal, especialmente en unidades y direcciones especializadas (Policía Técnica, represión del tráfico de drogas, investigación policial y criminal, combate al abigeato, el denominado "secuestro express", entre otros).

Asimismo, se coordinará con otras instituciones, sean públicas o privadas para la utilización de tecnología de avanzada que estas dispongan y sea aplicable a la materia policial.

Todo lo que se desarrollará en el marco legal adecuado salvaguardando valores que, como la intimidad, son inherentes al sistema democrático.

3.11 Poner énfasis en el desarrollo de actividades de inteligencia, calificando con recursos humanos y materiales esta labor.

Contribuir a que la Dirección Nacional de Información e Inteligencia, sea un instrumento adecuado para el combate al delito común y al delito organizado.

3.12. Sistema de patrullas.

Intensificar los patrullajes en todas sus modalidades, considerando la utilización de aeronaves.

3.13. Servicio "222".

Disminuir el servicio "222" hasta llegar a su eliminación, asegurando los niveles de remuneración de los funcionarios policiales y la atención de la demanda de vigilancia que cubre este servicio, manteniendo algunos como un servicio ordinario para tareas de seguridad definidas que, por sus particulares características, así lo requieran.

Esta supresión, se operará en forma progresiva reduciendo horarios y compensando proporcionalmente ingresos.

3.14. Seguridad privada.

Actualizar y compendiar la extensa normativa que regula los servicios de seguridad privada, adecuándola a los modernos conceptos que tienden a su profesionalización y a la evolución tecnológica que ha experimentado el sector.

Reafirmar el rol orientador del Estado a través del Ministerio del Interior, fortaleciendo el accionar del Registro Nacional de Empresas de Seguridad Privada.

3.15. Mantener y profundizar las acciones contra el Narcotráfico y Delitos Conexos (Lavado de Activos, Tráfico de Armas, Precursores químicos, etc.) fortaleciendo el Plan Nacional Integrado que coordina todos los organismos represivos y agencias estatales en la materia. Invertir más en tecnología, más medios y más recursos humanos con remuneración acorde a dedicación exclusiva y con evaluación de resultados.

En este tema se actuará con un cumplimiento estricto de la normativa y las convenciones internacionales, continuando asimismo con los procedimientos de cooperación internacional.

3.16. Continuar con el desarrollo de la DIRECCION DE ASUNTOS INTERNOS, a los efectos de mejorar la calidad y transparencia del Servicio Policial.

3.17. Medidas que requieren ley.

A) Ley Orgánica Policial. Reformar la Ley Orgánica Policial definiendo al Instituto Policial como un cuerpo armado de naturaleza civil y profesional, sometido al Estado Policial, de carácter permanente, jerarquizado, disciplinado y no deliberante dependiente del Poder Ejecutivo que, conforme a nuestra Constitución, es el encargado de la "conservación del orden y tranquilidad en lo interior" como función esencial del Estado.

Se promoverá una estructura institucional, que permita potenciar la efectividad de la fuerza en el cumplimiento de la misión que constitucional y legalmente tiene asignada, fortaleciendo la carrera policial, en base a un adecuado desarrollo profesional de todo el personal de la Institución, que genere las capacidades para el cumplimiento de las responsabilidades en los distintos niveles de la actividad policial.

Se fortalecerá el sistema de bienestar social y de salud de todo el personal policial en actividad y retiro y sus familias. En todo el territorio nacional, se propenderá a un sistema de retiro que asegure haberes de pasividad acordes a los ingresos en actividad y mantenga vinculado al retirado a la institución, valorando su condición de profesional en un área esencial para la sociedad y procurando la conservación del acervo profesional desarrollado.-

En cuanto a los derechos gremiales, se regirán por las normas específicas de la OIT, con las restricciones inherentes al estado policial y la consiguiente esencialidad del servicio.

El proyecto de LOP se hará en consulta los mandos superiores de la Policía Nacional y las organizaciones sociales comprendidas.

B) Código Penal. Modernizar y actualizar el Código Penal, considerando las nuevas formas delictivas tales como las conductas definidas al denominado crimen organizado (trata de blancas, narcotráfico, y otras), sobre la base de la propuesta que será enviada al Parlamento por la Comisión Especial Redactora creada por el artículo 22 Ley 17.897.

C) Código del Proceso Penal. Reformar el CPP en base a los siguientes principios:

1º. Cada operador del sistema (juez, fiscal y abogado defensor) debe tener claramente establecido su rol.

2º. Sistema acusatorio.

3º. Oralidad.

4º. Publicidad.

5º. Inmediatez

Se tomará como base el proyecto a enviar al Parlamento por la Comisión Especial Redactora creada por el artículo 21 Ley 17.897.

SE capacitará especialmente al personal policial en materia de investigación criminal, a la luz de las nuevas disposiciones legales.

D) Crear un **Archivo Genético Criminal de ADN** que carezca de asociación directa en la expresión de genes no codificantes y que aporte solo información identificatoria, teniendo especial cuidado en los derechos de las personas.

3.18. Establecimientos Carcelarios. Reestructurar el sistema de privación de libertad tanto para adultos como para adolescentes. Es necesario, diseñar e implementar un sistema de privación de libertad que no funcione como universidad del crimen ni perfeccionamiento de las redes de marginalidad.

Se propone que las Cárceles salgan de la competencia de la Policía Nacional.

3.18.1. **Creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación** como servicio descentralizado. Será responsable de la gestión de las medidas de privación de libertad en todo el país, y estará integrado por personal especializado sometido al Estatuto específico requerido para el cumplimiento de la función.

Se propone iniciar la transición hacia ese Servicio Penitenciario Uruguayo, de la siguiente forma:

- Transfiriendo las vacantes que se produzcan en el Escalafón **"L"**(Policial), de la Unidad Ejecutora "DIRECCIÓN NACIONAL DE CÁRCELES", y las que se generen en el futuro por creación legal, hacia el Escalafón **"S"**(Penitenciario), creado por el artículo 48 de la ley 15.851 del 14/12/1986
- Definir derechos y obligaciones del estatuto penitenciario, de modo que no se generen pérdidas de derechos adquiridos por los policías que sean transferidos al novel escalafón.

El Instituto tendrá dos ramas una especializada en Adultos y otra en Adolescentes.

3.18.2. **Fortalecimiento del Instituto Nacional de Criminología (INACRI)** para dotarlo de mayor eficacia y celeridad.

3.18.3. **Descentralización territorial de los Centros de Privación de Libertad.** Construcción de nuevos establecimientos carcelarios distribuidos territorialmente en el país según la densidad poblacional y las facilidades de comunicación y transporte.

3.18.4. **Creación de una Cárcel de Alta Seguridad** para personas vinculadas a organizaciones delictivas de gran poder, o que requieran la aplicación de medidas de seguridad especiales.

3.18.5 **Fortalecimiento del sistema de seguridad penitenciaria,** reconociéndose la actual necesidad básica de protección, tanto para los reclusos como para el personal de policía penitenciaria, visitantes y operadores del sistema judicial penal, durante su permanencia en los Establecimientos. Para ello:

- Se definirán medidas preventivas de seguridad, destinadas a impedir el ingreso a los Centros Penitenciarios, de elementos ilegales o no autorizados, tales como drogas, armas, dinero o valores, efectos propicios para fugas o motines, etc. Estas medidas alcanzarán no sólo a todo visitante, sino también al personal penitenciario.
- Se fomentará la mejora en el relacionamiento del personal penitenciario con los internos, procurando la práctica del mutuo respeto, la oportuna canalización de inquietudes o planteos de éstos y su cooperación con las Autoridades, como base para prevenir conflictos internos y asegurar la convivencia pacífica.
- Se procurará que cada interno esté sujeto a las condiciones de seguridad que requiere, compartiendo espacios con otros semejantes, en función de sus antecedentes y conducta carcelaria.
- Se apuntará a lograr el adecuado equilibrio entre la seguridad, disciplina y los programas de reintegración social, en el marco del régimen de progresividad y en la medida que se habiliten nuevos Centros Penitenciarios.
- El uso de la fuerza se reservará sólo para circunstancias extremas, cuando haya gran alteración del orden interno y hayan fracasado las medidas preventivas y disuasivas aplicadas por las Autoridades Penitenciarias.- Será el último recurso a emplear, para evitar males mayores, atento al inminente riesgo de vida o de grave destrucción de las instalaciones de reclusión.
- Se perfeccionará el sistema sanitario carcelario, apoyándolo con la cantidad de técnicos necesarios, mejorando las instalaciones y el equipamiento de sus enfermerías. Asimismo, se profundizarán los convenios con Salud Pública y, de ser necesario, se construirán más salas de internación carcelaria anexas a hospitales públicos.
- Se fomentará el respeto entre familiares que concurren a las cárceles y personal penitenciario. Una vez dadas las condiciones edilicias adecuadas, se hará una revisión del régimen de visitas de acuerdo a la clasificación o etapa en que se encuentre el recluso, tanto en lo concerniente a su asiduidad y horarios como a las medidas de seguridad física a emplear.

3.18.6. **Apoyo y multiplicación de los módulos y equipos de tratamiento de drogas en cárceles** como parte de la rehabilitación social y sanitaria.

3.18.7. Se asegurará que toda persona privada de su libertad en cumplimiento de una disposición judicial, pueda realizar tareas productivas y remuneradas (procurando el reconocimiento de sus tareas a los efectos previsionales en lo aplicable) así como formarse, estudiar y culminar sus estudios, lo que facilitará claramente la reinserción del detenido.

3.18.8. Se ampliará la posibilidad de aplicar medidas o penas alternativas a la prisión tales como multas, trabajos en beneficio de la comunidad, localización permanente, arrestos de fin de semana, etc.

Estas medidas solo podrán ser concedidas a quienes no sean delincuentes habituales, reincidentes o autores de delitos graves.

3.18.9. SE profesionalizarán los Patronatos que podrán vincularse directamente al MIDES y al MTSS y funcionaran en la órbita del Instituto Nacional de Rehabilitación.

3.19 Adolescentes en conflicto con la ley penal.

Más allá de los criterios que cada partido sostiene respecto a la imputabilidad, responsabilización y lugar de cumplimiento de la privación o limitación de la libertad ambulatoria dispuesta judicialmente y las normas sobre tratamiento, rehabilitación e inserción social de los menores de edad en conflicto con la ley penal, y de la determinación del organismo público competente, se propone:

3.19.1 Llevar adelantes políticas que coloquen a la niñez y adolescencia como interés superior de la nación, entendiendo que no son solamente el futuro de nuestra sociedad, sino también la base del desarrollo actual.

3.19.2. Incrementar escuelas de tiempo completo en la situaciones de contexto critico, asegurando que los niños allí residentes puedan desarrollar actividades en un desarrollo superior donde aprender y participar de actividades educativas, culturales y deportivas en un horario más extenso viviendo estas experiencias junto a otros niños y niñas de su edad.

Asimismo, se propenderá a la existencia de institutos secundarios con régimen similar.

3.19.3. Se multiplicaran los esfuerzos que ser realizan para rescatar niños y adolescentes en situación de calle brindándoles protección social. Se incrementarán los programas de organización familiar y de escuelas para padres, y todos aquellos que, sea a través del deporte, actividades culturales o similares, contribuyan a la necesaria integración social.

3.19.4 Perfeccionamiento del sistema de responsabilidad penal juvenil dotando al Estado de los instrumentos y recursos adecuados para ejecutar lo dispuesto por la Justicia competente, ya sea con medidas que impliquen privación de libertad u otras.

3.19.5 Creación de un Instituto de Rehabilitación de los Adolescentes en conflicto con la ley penal como organismo especializado (Punto 3.16.1) en la ejecución de las medidas dispuestas por la justicia, con el más alto grado de autonomía técnica.

El Instituto constará con personal capacitado e infraestructura edilicia acorde, con el fin de garantizar tanto el efectivo cumplimiento de la medida judicial privativa de libertad, como de asegurar un clima de respeto a los derechos humanos compatible con las necesidades efectivas de reinserción social de los adolescentes. Asimismo, se hará un efectivo seguimiento de las medidas socioeducativas sin privación de libertad determinadas por la justicia que suponen la permanencia del adolescente en su marco de convivencia familiar y comunitaria, incorporándolo a una rutina educativa obligatoria, de carácter personalizado y que gire en torno a al responsabilización del adolescente por la infracción a la ley penal.

3.19.6 Se estudiarán modificaciones legislativas que aseguren la aplicación de medidas socioeducativas o privativas de libertad a todas las infracciones cometidas por los adolescentes a la ley penal, sean éstas consumadas o tentadas.

3.20. Participación ciudadana.

Se seguirá avanzando en la gestión local de los problemas de la seguridad ciudadana con participación de la comunidad. En este sentid proponemos:

1º) Profundizar y desarrollar –a nivel nacional- LAS MESAS LOCALES PARA LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA, como instrumentos idóneos para el diseño de planes de seguridad participativos y comprensivos de los problemas locales. Tratar los temas de seguridad pública, es hacer uso de la libertad, ya que ha quedado comprobado que la prevención y represión de los delitos, es un problema que debe abordarse por muchos frentes y necesita la colaboración de la sociedad con la autoridad policial.

2º) Contribución a la recuperación de los espacios de uso público por los ciudadanos.

3º) Campaña permanente contra los usos y costumbres que facilitan el circuito del delito (receptación, venta de alcohol a niños, niñas, adolescentes, tráfico de drogas ilegales, lavado de dinero, etc.)

4º) Apoyar y multiplicar los centros de información y amparo en los barrios coordinando con las distintas entidades públicas en los temas vinculados al consumo de drogas.

3.21 Enfrentamiento a algunos tipos de violencia.

3.21.1 Profundizar las respuestas institucionales contra la violencia doméstica de género, maltrato y abuso infantil.

Jerarquizar en cada Jefatura de Policía las unidades especializadas contra la violencia doméstica, de género, maltrato y abuso infantil incorporando medios técnicos apropiados y personal con formación específica y aptitudes para trabajar en el tema.

3.21.2 Implementación de una política nacional contra las violencias sociales poniendo en juego diferentes recursos estatales para erradicar el prestigio social de la violencia y el delito.

Deberá ser un programa permanente de intervenciones, que incluya la utilización de recursos adecuados a los públicos a los que se dirige, especialmente niños, niñas y jóvenes (trabajo en aulas, utilización del Plan Ceibal entre otros).

3.21.3 Se prestará especial atención a las formas instaladas de violencia en espacios públicos y particularmente en los espectáculos deportivos.

Se buscará desarrollar alianzas con los medios de comunicación para incrementar el prestigio de las formas democráticas y no violentas de resolución de conflictos y deslegitimar la espectacularización de la violencia y el delito.

3.21.4. **Espacios públicos.** El Estado destinará todos los recursos necesarios para lograr la utilización de los espacios públicos por la población, garantizando su salubridad y seguridad.

3.22. Seguridad Vial.

Desde la perspectiva de cada partido político, se procurará la creación de normas jurídicas que regulen la seguridad de las personas en el desarrollo de sus actividades cotidianas y la protección especial de todos aquellos que, por el tipo de actividad que desempeñan, se encuentran expuestos a un riesgo mayor en materia de seguridad personal.

En tal sentido, se profundizará la legislación y se fortalecerá a la UNASEV como unidad a cargo de la seguridad en tránsito vehicular a nivel nacional, dotándole de los medios requeridos para la necesaria profundización y mejor cumplimiento de sus cometidos para hacer frente a este problema nacional con eficacia desde la educación, la información y la mejor normativización técnica. Ante el creciente peligro que representa el tránsito publico en el país, resulta imprescindible facilitar la coordinación con los gobiernos departamentales en todos sus niveles y demás instituciones públicas y privadas con competencia e idoneidad en la materia.

3.22.1 Transportistas de Personas o Cargas.

Particular preocupación, representa la seguridad de transportistas de personas o carga y la de los prestadores de servicios de diferente naturaleza incluida la prestación de servicios

de salud de emergencia, la provisión de alimentos e insumos cuando deben ser realizados en horarios y zonas de particular peligrosidad, por lo que se acuerda desarrollar mecanismos y normas de protección efectiva, como modo de garantizar la seguridad personal, asegurando al mismo tiempo la continuidad de los servicios y suministros, y la evitación de áreas que, por aislamiento, terminen siendo víctimas de una mayor segregación territorial. Al mismo tiempo, se procurará dotar de la seguridad suficiente las zonas donde se producen frecuentes atentados contra los medios de transporte y, en las ocasiones en que las circunstancias así lo determinen, profundizando y respaldando políticamente la adopción de medidas y dispositivos que, en el marco de la ley, aseguren la mejor gestión referida a estas áreas.

3.22. Protección de Víctimas del Delito y Testigos

3.23.1. Se considera esencial la aprobación de normativa con parámetros garantistas para la efectiva protección de las víctimas de los delitos, tanto en las personas como en sus bienes, procurando ayudar materialmente a aquellas víctimas de delitos cuando se trate de personas de escasos recursos, con medidas tales como alojamiento seguro transitorio, así como la inclusión en planes de asistencia o el otorgamiento créditos especiales, suspensión temporal de pago de tarifas y tributos y, en su caso, con la facilitación de líneas de crédito de baja denominación con especiales facilidades que les permitan reencauzar su actividad vital.

3.23.2. La **protección de los testigos**, es una materia esencial para asegurar que la cooperación necesaria de los habitantes con la justicia no les deje indefensos frente al accionar del delincuente. Para ello, se acuerda en desarrollar la legislación vigente en materia de protección de víctimas del delito y de los testigos, teniendo especialmente en cuenta antecedentes y proyectos ya existentes y los que se propongan en el futuro. Se considera de fundamental importancia la adecuación de locales tanto judiciales como policiales, que garanticen la seguridad de las personas que comparecen en el proceso penal manteniendo separados a denunciantes, testigos y denunciados, ya desde la etapa indagatoria, sin afectar las garantías del debido proceso.

3.24 Funcionarios de Alto Riesgo

El funcionamiento del estado democrático de derecho, requiere de la necesaria actuación de las personas que forman parte de las fuerzas de la ley, y que tienen a su cargo el desempeño de tareas y funciones públicas que les exponen particularmente y en forma continuada, al riesgo de la exposición suya y de sus familias ante el delito y sus operadores.

En tal sentido se procurará dotar de la mayor protección posible, y con los medios que se dispongan, para facilitar la más segura actividad garantista y eficiente de los funcionarios de cualquier jerarquía afectados a estos servicios públicos. Comprenderá las actuaciones en la administración de justicia, incluyendo jueces, fiscales, auxiliares de la justicia, profesionales, y en especial a los funcionarios a cargo de tareas directamente vinculadas al enjuiciamiento de los delincuentes o referidas al delito y que se consideren de alto riesgo y peligrosidad. Comprenderá además -cuando se requiera- la protección necesaria de quienes en la defensa

del derecho de sus víctimas y testigos, se considere que se encuentran particularmente expuestos.

Por otra parte, el desarrollo tecnológico en materia de información y procesamiento de información criminalística, requiere de bases de datos suficientemente garantistas y que, tal como lo dispone la legislación vigente, aseguren por todos los medios tecnológicos y materiales disponibles los locales, expedientes y la integralidad de las bases de datos referidas a la seguridad pública especialmente en materia judicial, en todo el territorio nacional.

3.25. Seguridad del Fuego.

3.25.1. Se adaptará la estructura, modelo organizacional, procedimientos, formas de gestión y técnicas de la Dirección Nacional de Bomberos a las necesidades de eficiencia , eficacia y calidad exigidas por la sociedad, la realidad social y los nuevos riesgos que genera el desarrollo nacional, valorando su condición de organización rectora en materia de protección y defensa contra siniestros.

Se optimizarán sus recursos humanos, adecuando la carga horaria de estos y considerando la posibilidad de ingreso de personal zafral; se implementará una política de Formación de Bomberos Voluntarios; se incrementarán las inversiones en maquinaria y equipos y en capacitación integral y permanente de todo el personal.

Se asegurará el despliegue de efectivos en todo el territorio nacional.

Asimismo, se apelará a la cooperación internacional y los convenios con institutos de enseñanza públicos o privados, procurando una capacitación permanente en pro de la calidad del servicio. Igualmente se capacitará en forma específica a aquellos funcionarios que deberán colaborar con la justicia en calidad de peritos.

3.25.2. Puertos y Aeropuertos.

Se deberá prestar especial énfasis en la capacitación específica de bomberos para prestar servicios en puertos y aeropuertos del país.

3.25.3. Maquinaria y Equipos.

Se procurará que todas las unidades operativas cuenten con instrumentos necesarios para la protección de la vida de los siniestrados como equipos de respiración autónoma, cinturones de salvamento, grupo electrógeno, o la llamada "mandíbula de la vida".



COLOFON

Resulta imprescindible en el final destacar el clima franco y respetuoso con que se trabajó y que permitió, en definitiva, arribar a este documento consensuado por representantes de los cuatro Partidos Políticos con presencia parlamentaria.

Naturalmente que estos acuerdos refieren a los temas tratados, no inhiben la expresión de aprobación o rechazo que los partidos puedan expresar por la vía pertinente respecto a actos concretos de la Administración, ni tampoco la expresión de aspectos de los temas planteados u otros que consideren son parte de sus respectivos programas de gobierno o refieren a circunstancias específicas de cada tiempo del país.

En Montevideo 10 de agosto de 2010.-

Por Ministerio del Interior

Partido Colorado Partido Independiente Partido Nacional Frente Amplio.

El Partido Colorado deja constancia que planteó ante la Comisión los siguientes temas, que no fueron compartidos por la delegación del Frente Amplio

- Mantener los antecedentes de los infractores cuando cumplan la mayoría de edad, a fin de que sean tenidos en cuenta en los procesos sucesivos que pudieran tener lugar.-
- Disminuir la edad de imputabilidad de los adolescentes infractores, en casos de ser autores de delitos gravísimos.-
- La revisión del sistema de ascensos, fundamentalmente en los grados de Comisario Inspector e Inspector Mayor.-
- Que el cargo de Director de la Escuela Nacional de Policía, sea desempeñado por un Inspector General o Principal del sub-escalafón Ejecutivo en **actividad**.-
- Que el cargo de Director de la Policía Nacional, sea desempeñado por un Inspector General o Principal del sub-escalafón Ejecutivo en **actividad o retiro.-**

Nº 16 - TOMO 90 2 DE FEBRERO DE 2011



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL

PRIMER PERÍODO DE LA XLVIIa. LEGISLATURA

16ª SESIÓN

2° PARTE

PRESIDEN

EL SEÑOR DANILO ASTORI
Presidente

Y

EL SEÑOR OPE PASQUET
3er. Vicepresidente

ACTÚAN EN SECRETARÍA LOS TITULARES HUGO RODRÍGUEZ FILIPPINI Y MARTI DALGALARRONDO AÑÓN
Y EL PROSECRETARIO JOSÉ PEDRO MONTERO

DERECHOS HUMANOS DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA



UNICEF
FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA INFANCIA

Oficina en Uruguay
Br. Artigas 1659, piso 12
Montevideo
Tel. (598-2) 403.03.08
Fax. (598-2) 400.69.19

ISBN 92-806-3792-9

Primera edición: setiembre de 2003
Segunda reimpresión: agosto de 2009

Impreso en Zonalibro
Dep. Legal N° [illegible]
Edición amparada en el Decreto [illegible] (Comisión del Papel)

01. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

Preámbulo

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones;
Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

La Asamblea General
proclama la presente
Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

Artículo 1

Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Artículo 3

Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 4

Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.

Artículo 5

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Artículo 6

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 7

Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

Artículo 8

Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

Artículo 9

Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Artículo 11

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.
2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito.

Artículo 12

Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

Artículo 13

1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.

Artículo 14

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.
2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 15

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

Artículo 16

1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.
2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.
3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

Artículo 17

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 18

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Artículo 22

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Artículo 24

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Artículo 26

1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a

la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.
3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

Artículo 27

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

Artículo 28

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.

Artículo 29

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.
3. Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Artículo 30

Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración.

02. CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.

Preámbulo

Los Estados Partes en la presente Convención,
Considerando que, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana,

Teniendo presente que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre y en la dignidad y el valor de la persona humana, y que han decidido promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad,

Reconociendo que las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,
Recordando que en la Declaración Universal de Derechos Humanos las Naciones Unidas proclamaron que la infancia tiene derecho a cuidados y asistencia especiales,
Convencidos de que la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad,

Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión,
Considerando que el niño debe estar plenamente preparado para una vida independiente en sociedad y ser educado en el espíritu de los ideales proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, en un espíritu de paz, dignidad, tolerancia, libertad, igualdad y solidaridad,

Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Hu-

manos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño,

Teniendo presente que, como se indica en la Declaración de los Derechos del Niño, «el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales, incluso la debida protección legal, tanto antes como después del nacimiento»,

Recordando lo dispuesto en la Declaración sobre los principios sociales y jurídicos relativos a la protección y el bienestar de los niños, con particular referencia a la adopción y la colocación en hogares de guarda, en los planos nacional e internacional; las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing); y la Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado,

Reconociendo que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y que esos niños necesitan especial consideración,

Teniendo debidamente en cuenta la importancia de las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para la protección y el desarrollo armonioso del niño,

Reconociendo la importancia de la cooperación internacional para el mejoramiento de las condiciones de vida de los niños en todos los países, en particular en los países en desarrollo,

Han convenido en lo siguiente:

PARTE I

Artículo 1

Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Artículo 2

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.
2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.

Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.
2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.
3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

Artículo 4

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efecti-

vidad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

Artículo 5

Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle, en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.

Artículo 6

1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida.
2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño.

Artículo 7

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

Artículo 8

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.
2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

Artículo 9

1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.
2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.
3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.
4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas.

Artículo 10

1. De conformidad con la obligación que incumbe a los Estados Partes a tenor de lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 9, toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva. Los Estados Partes garantizarán, además, que la presentación de tal petición no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares.
2. El niño cuyos padres residan en Estados diferentes tendrá derecho a mantener periódicamente, salvo en circunstancias excepcionales, relaciones personales y contactos directos con ambos padres. Con tal fin, y de conformidad con la obligación asumida por los Estados Partes en virtud del párrafo 1 del artículo 9, los Estados Partes respetarán el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y de

entrar en su propio país. El derecho de salir de cualquier país estará sujeto solamente a las restricciones estipuladas por ley y que sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de otras personas y que estén en consonancia con los demás derechos reconocidos por la presente Convención.

Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán medidas para luchar contra los traslados ilícitos de niños al extranjero y la retención ilícita de niños en el extranjero.
2. Para este fin, los Estados Partes promoverán la concertación de acuerdos bilaterales o multilaterales o la adhesión a acuerdos existentes.

Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.
2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.
2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:
   a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o
   b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

Artículo 14

1. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.
2. Los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades.
3. La libertad de profesar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la moral o la salud públicos o los derechos y libertades fundamentales de los demás.

Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.
2. No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos distintas de las establecidas de conformidad con la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o pública, el orden público, la protección de la salud y la moral públicas o la protección de los derechos y libertades de los demás.

Artículo 16

1. Ningún niño será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia ni de ataques ilegales a su honra y a su reputación.
2. El niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o ataques.

Artículo 17

Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán por que el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes:

a) Alentarán a los medios de comunicación a difundir información y materiales de interés social y cultural para el niño, de conformidad con el espíritu del artículo 29;
b) Promoverán la cooperación internacional en la producción, el intercambio y la difusión de esa información y esos materiales procedentes de diversas fuentes culturales, nacionales e internacionales;
c) Alentarán la producción y difusión de libros para niños;
d) Alentarán a los medios de comunicación a que tengan particularmente en cuenta las necesidades lingüísticas del niño perteneciente a un grupo minoritario o que sea indígena;

e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18.

Artículo 18

1. Los Estados Partes pondrán el máximo empeño en garantizar el reconocimiento del principio de que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño. Incumbirá a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño. Su preocupación fundamental será el interés superior del niño.
2. A los efectos de garantizar y promover los derechos enunciados en la presente Convención, los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.
3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas.

Artículo 19

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.
2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.

Artículo 20

1. Los niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado.
2. Los Estados Partes garantizarán, de conformidad con sus leyes nacionales, otros tipos de cuidado para esos niños.
3. Entre esos cuidados figurarán, entre otras cosas, la colocación en hogares de guarda, la kafala del derecho islámico, la adopción o de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores. Al considerar las soluciones, se prestará particular atención a la conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño y a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico.

Artículo 21

Los Estados Partes que reconocen o permiten el sistema de adopción cuidarán de que el interés superior del niño sea la consideración primordial y:

a) Velarán por que la adopción del niño sólo sea autorizada por las autoridades competentes, las que determinarán, con arreglo a las leyes y a los procedimientos aplicables y sobre la base de toda la información pertinente y fidedigna, que la adopción es admisible en vista de la situación jurídica del niño en relación con sus padres, parientes y representantes legales y que, cuando así se requiera, las personas interesadas hayan dado con conocimiento de causa su consentimiento a la adopción sobre la base del asesoramiento que pueda ser necesario;
b) Reconocerán que la adopción en otro país puede ser considerada como otro medio de cuidar del niño, en el caso de que éste no pueda ser colocado en un hogar de guarda o entregado a una familia adoptiva o no pueda ser atendido de manera adecuada en el país de origen;
c) Velarán por que el niño que haya de ser adoptado en otro país goce de salvaguardias y normas equivalentes a las existentes respecto de la adopción en el país de origen;
d) Adoptarán todas las medidas apropiadas para garantizar que, en el caso de adopción en otro país, la colocación no dé lugar a beneficios financieros indebidos para quienes participan en ella;
e) Promoverán, cuando corresponda, los objetivos del presente artículo mediante la concertación de arreglos o acuerdos bilaterales o multilaterales y se esforzarán, dentro de este marco, por garantizar que la colocación del niño en otro país se efectúe por medio de las autoridades u organismos competentes.

Artículo 22

1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el esta-

tuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.

2. A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención.

Artículo 23

1. Los Estados Partes reconocen que el niño mental o físicamente impedido deberá disfrutar de una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.
2. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño impedido a recibir cuidados especiales y alentarán y asegurarán, con sujeción a los recursos disponibles, la prestación al niño que reúna las condiciones requeridas y a los responsables de su cuidado de la asistencia que se solicite y que sea adecuada al estado del niño y a las circunstancias de sus padres o de otras personas que cuiden de él.
3. En atención a las necesidades especiales del niño impedido, la asistencia que se preste conforme al párrafo 2 del presente artículo será gratuita siempre que sea posible, habida cuenta de la situación económica de los padres o de las otras personas que cuiden del niño, y estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.
4. Los Estados Partes promoverán, con espíritu de cooperación internacional, el intercambio de información adecuada en la esfera de la atención sanitaria preventiva y del tratamiento médico, psicológico y funcional de los niños impedidos, incluida la difusión de información sobre los métodos de rehabilitación y los servicios de enseñanza y formación profesional, así como el acceso a esa información a fin de que los Estados Partes puedan mejorar su capacidad y conocimientos y ampliar su experiencia en estas esferas. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 24

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.
2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:
   a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
   b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;
   c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
   d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;
   e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
   f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.
3. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.
4. Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se ten-

en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 30

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma.

Artículo 31

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.
2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.

Artículo 32

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.
2. Los Estados Partes adoptarán medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales para garantizar la aplicación del presente artículo. Con ese propósito y teniendo en cuenta las disposiciones pertinentes de otros instrumentos internacionales, los Estados Partes, en particular:
   a) Fijarán una edad o edades mínimas para trabajar;
   b) Dispondrán la reglamentación apropiada de los horarios y condiciones de trabajo;
   c) Estipularán las penalidades u otras sanciones apropiadas para asegurar la aplicación efectiva del presente artículo.

Artículo 33

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales, para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y sustancias sicotrópicas enumeradas en los tratados internacionales pertinentes, y para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias.

Artículo 34

Los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abuso sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán, en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir:

a) La incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquier actividad sexual ilegal;
b) La explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales;
c) La explotación del niño en espectáculos o materiales pornográficos.

Artículo 35

Los Estados Partes tomarán todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir el secuestro, la venta o la trata de niños para cualquier fin o en cualquier forma.

Artículo 36

Los Estados Partes protegerán al niño contra todas las demás formas de explotación que sean perjudiciales para cualquier aspecto de su bienestar.

Artículo 37

Los Estados Partes velarán por que:

a) Ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. No se impondrá la pena capital ni la de prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad;
b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;
c) Todo niño privado de libertad sea tratado con la

drán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 25

Los Estados Partes reconocen el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.

Artículo 26

1. Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.
2. Las prestaciones deberían concederse, cuando corresponda, teniendo en cuenta los recursos y la situación del niño y de las personas que sean responsables del mantenimiento del niño, así como cualquier otra consideración pertinente a una solicitud de prestaciones hecha por el niño o en su nombre.

Artículo 27

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.
3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.
4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados.

Artículo 28

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:
   a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;
   b) Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;
   c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;
   d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;
   e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.
2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención.
3. Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.

Artículo 29

1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
   a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;
   b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;
   c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;
   d) Preparar al niño para asumir una vida responsable

humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana, y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad. En particular, todo niño privado de libertad estará separado de los adultos, a menos que ello se considere contrario al interés superior del niño, y tendrá derecho a mantener contacto con su familia por medio de correspondencia y de visitas, salvo en circunstancias excepcionales;

d) Todo niño privado de su libertad tendrá derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica y otra asistencia adecuada, así como derecho a impugnar la legalidad de la privación de su libertad ante un tribunal u otra autoridad competente, independiente e imparcial y a una pronta decisión sobre dicha acción.

Artículo 38

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar y velar por que se respeten las normas del derecho internacional humanitario que les sean aplicables en los conflictos armados y que sean pertinentes para el niño.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años de edad no participen directamente en las hostilidades.
3. Los Estados Partes se abstendrán de reclutar en las fuerzas armadas a las personas que no hayan cumplido los 15 años de edad. Si reclutan personas que hayan cumplido 15 años, pero que sean menores de 18, los Estados Partes procurarán dar prioridad a los de más edad.
4. De conformidad con las obligaciones dimanadas del derecho internacional humanitario de proteger a la población civil durante los conflictos armados, los Estados Partes adoptarán todas las medidas posibles para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado.

Artículo 39

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Esa recuperación y reintegración se llevarán a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

Artículo 40

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño de quien se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse o declare culpable de haber infringido esas leyes a ser tratado de manera acorde con el fomento de su sentido de la dignidad y el valor, que fortalezca el respeto del niño por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros y en la que se tengan en cuenta la edad del niño y la importancia de promover la reintegración del niño y de que éste asuma una función constructiva en la sociedad.
2. Con este fin, y habida cuenta de las disposiciones pertinentes de los instrumentos internacionales, los Estados Partes garantizarán, en particular:

a) Que no se alegue que ningún niño ha infringido las leyes penales, ni se acuse o declare culpable a ningún niño de haber infringido esas leyes, por actos u omisiones que no estaban prohibidos por las leyes nacionales o internacionales en el momento en que se cometieron;

b) Que a todo niño del que se alegue que ha infringido las leyes penales o a quien se acuse de haber infringido esas leyes se le garantice, por lo menos, lo siguiente:

i) Que se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley;
ii) Que será informado sin demora y directamente o, cuando sea procedente, por intermedio de sus padres o sus representantes legales, de los cargos que pesan contra él y que dispondrá de asistencia jurídica u otra asistencia apropiada en la preparación y presentación de su defensa;
iii) Que la causa será dirimida sin demora por una autoridad u órgano judicial competente, independiente e imparcial en una audiencia equitativa conforme a la ley, en presencia de un asesor jurídico u otro tipo de asesor adecuado y, a menos que se considerare que ello fuere contrario al interés superior del niño, teniendo en cuenta en particular su edad o situación y a sus padres o representantes legales;
iv) Que no será obligado a prestar testimonio o a declararse culpable, que podrá interrogar o hacer que se interrogue a testigos de cargo y obtener la participación y el interrogatorio de testigos de descargo en condiciones de igualdad;
v) Si se considerare que ha infringido, en efecto, las leyes penales, que esta decisión y toda medida impuesta a consecuencia de ella, serán sometidas a una autoridad u órgano judicial superior competente, independiente e imparcial, conforme a la ley;
vi) Que el niño contará con la asistencia gratuita de un intérprete si no comprende o no habla el idioma utilizado;
vii) Que se respetará plenamente su vida privada en todas las fases del procedimiento.

3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:
   a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales;
   b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.
4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.

Artículo 41

Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que sean más conducentes a la realización de los derechos del niño y que puedan estar recogidas en:
   a) El derecho de un Estado Parte; o
   b) El derecho internacional vigente con respecto a dicho Estado.

PARTE II

Artículo 42

Los Estados Partes se comprometen a dar a conocer ampliamente los principios y disposiciones de la Convención por medios eficaces y apropiados, tanto a los adultos como a los niños.

Artículo 43

1. Con la finalidad de examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en la presente Convención, se establecerá un Comité de los Derechos del Niño que desempeñará las funciones que a continuación se estipulan.
2. El Comité estará integrado por diez expertos de gran integridad moral y reconocida competencia en las esferas reguladas por la presente Convención. Los miembros del Comité serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales y ejercerán sus funciones a título personal, teniéndose debidamente en cuenta la distribución geográfica, así como los principales sistemas jurídicos.
3. Los miembros del Comité serán elegidos, en votación secreta, de una lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada Estado Parte podrá designar a una persona escogida entre sus propios nacionales.
4. La elección inicial se celebrará a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de la presente Convención y ulteriormente cada dos años. Con cuatro meses, como mínimo, de antelación respecto de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándolos a que presenten sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará después una lista en la que figurarán por orden alfabético todos los candidatos propuestos, con indicación de los Estados Partes que los hayan designado, y la comunicará a los Estados Partes en la presente Convención.
5. Las elecciones se celebrarán en una reunión de los Estados Partes convocada por el Secretario General en la Sede de las Naciones Unidas. En esa reunión, en la que la presencia de dos tercios de los Estados Partes constituirá quórum, las personas seleccionadas para formar parte del Comité serán aquellos candidatos que obtengan el mayor número de votos y una mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.
6. Los miembros del Comité serán elegidos por un período de cuatro años. Podrán ser reelegidos si se presenta de nuevo su candidatura. El mandato de cinco de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de efectuada la primera elección, el presidente de la reunión en que ésta se celebre elegirá por sorteo los nombres de esos cinco miembros.
7. Si un miembro del Comité fallece o dimite o declara que por cualquier otra causa no puede seguir desempeñando sus funciones en el Comité, el Estado Parte que propuso a ese miembro designará entre sus propios nacionales a otro experto para ejercer el mandato hasta su término, a reserva de la aprobación del Comité.
8. El Comité adoptará su propio reglamento.
9. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años.
10. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro lugar conveniente que determine el Comité. El Comi-

té se reunirá normalmente todos los años. La duración de las reuniones del Comité será determinada y revisada, si procediera, por una reunión de los Estados Partes en la presente Convención, a reserva de la aprobación de la Asamblea General.

11. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité establecido en virtud de la presente Convención.
12. Previa aprobación de la Asamblea General, los miembros del Comité establecido en virtud de la presente Convención recibirán emolumentos con cargo a los fondos de las Naciones Unidas, según las condiciones que la Asamblea pueda establecer.

Artículo 44

1. Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos:
   a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente Convención;
   b) En lo sucesivo, cada cinco años.
2. Los informes preparados en virtud del presente artículo deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Convención. Deberán asimismo, contener información suficiente para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate.
3. Los Estados Partes que hayan presentado un informe inicial completo al Comité no necesitan repetir, en sucesivos informes presentados de conformidad con lo dispuesto en el inciso b) del párrafo 1 del presente artículo, la información básica presentada anteriormente.
4. El Comité podrá pedir a los Estados Partes más información relativa a la aplicación de la Convención.
5. El Comité presentará cada dos años a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, informes sobre sus actividades.
6. Los Estados Partes darán a sus informes una amplia difusión entre el público de sus países respectivos.

Artículo 45

Con objeto de fomentar la aplicación efectiva de la Convención y de estimular la cooperación internacional en la esfera regulada por la Convención:

a) Los organismos especializados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y demás órganos de las Naciones Unidas tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de aquellas disposiciones de la presente Convención comprendidas en el ámbito de su mandato. El Comité podrá invitar a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y a otros órganos competentes que considere apropiados a que proporcionen asesoramiento especializado sobre la aplicación de la Convención en los sectores que son de incumbencia de sus respectivos mandatos. El Comité podrá invitar a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y demás órganos de las Naciones Unidas a que presenten informes sobre la aplicación de aquellas disposiciones de la presente Convención comprendidas en el ámbito de sus actividades;

b) El Comité transmitirá, según estime conveniente, a los organismos especializados, al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y a otros órganos competentes, los informes de los Estados Partes que contengan una solicitud de asesoramiento o de asistencia técnica, o en los que se indique esa necesidad, junto con las observaciones y sugerencias del Comité, si las hubiere, acerca de esas solicitudes o indicaciones;

c) El Comité podrá recomendar a la Asamblea General que pida al Secretario General que efectúe, en su nombre, estudios sobre cuestiones concretas relativas a los derechos del niño;

d) El Comité podrá formular sugerencias y recomendaciones generales basadas en la información recibida en virtud de los artículos 44 y 45 de la presente Convención. Dichas sugerencias y recomendaciones generales deberán transmitirse a los Estados Partes interesados y notificarse a la Asamblea General, junto con los comentarios, si los hubiere, de los Estados Partes.

PARTE III

Artículo 46

La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados.

Artículo 47

La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 48

La presente Convención permanecerá abierta a la adhesión de cualquier Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 49

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha en que haya sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. Para cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después de haber sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día después del depósito por tal Estado de su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 50

1. Todo Estado Parte podrá proponer una enmienda y depositarla en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará la enmienda propuesta a los Estados Partes, pidiéndoles que les notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar la propuesta y someterla a votación. Si dentro de los cuatro meses siguientes a la fecha de esa notificación un tercio, al menos, de los Estados Partes se declara en favor de tal conferencia, el Secretario General convocará una conferencia con el auspicio de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados Partes, presentes y votantes en la conferencia, será sometida por el Secretario General a la Asamblea General de las Naciones Unidas para su aprobación.
2. Toda enmienda adoptada de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo entrará en vigor cuando haya sido aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptada por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes.
3. Cuando las enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones de la presente Convención y por las enmiendas anteriores que hayan aceptado.

Artículo 51

1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados el texto de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la ratificación o de la adhesión.
2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención.
3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento por medio de una notificación hecha a ese efecto y dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará a todos los Estados. Esa notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción por el Secretario General.

Artículo 52

Todo Estado Parte podrá denunciar la presente Convención mediante notificación hecha por escrito al Secretario General de las Naciones Unidas. La denuncia surtirá efecto un año después de la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Secretario General.

Artículo 53

Se designa depositario de la presente Convención al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 54

El original de la presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los infrascritos plenipotenciarios, debidamente autorizados para ello por sus respectivos gobiernos, han firmado la presente Convención.

03. CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

Preámbulo

Los Estados americanos signatarios de la presente Convención,

REAFIRMANDO su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

RECONOCIENDO que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;

CONSIDERANDO que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional;

REITERANDO que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, y

CONSIDERANDO que la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires, 1967) aprobó la incorporación a la propia Carta de la Organización de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales y resolvió que una convención interamericana sobre derechos humanos determinara la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia, Han convenido en lo siguiente:

PARTE I
DEBERES DE LOS ESTADOS
Y DERECHOS PROTEGIDOS

CAPÍTULO I
ENUMERACIÓN DE DEBERES

Artículo 1.

Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Artículo 2.

Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

CAPÍTULO II
DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 3.

Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica

Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 4.

Derecho a la Vida

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente.
2. En los países que no han abolido la pena de muerte, ésta sólo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada de tribunal competente y de conformidad con una ley que establezca tal pena, dictada con anterioridad a la comisión del delito. Tampoco se extenderá su aplicación a delitos a los cuales no se la aplique actualmente.
3. No se restablecerá la pena de muerte en los Estados que la han abolido.
4. En ningún caso se puede aplicar la pena de muerte por delitos políticos ni comunes conexos con los políticos.
5. No se impondrá la pena de muerte a personas que, en el momento de la comisión del delito, tuvieren menos de dieciocho años de edad o más de setenta, ni se le aplicará a las mujeres en estado de gravidez.
6. Toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente.

Artículo 5.

Derecho a la Integridad Personal

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.
4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.
5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.
6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.

Artículo 6.

Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre

1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas.
2. Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En los países donde ciertos delitos tengan señalada pena privativa de la libertad acompañada de trabajos forzosos, esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe el cumplimiento de dicha pena impuesta por juez o tribunal competente. El trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluido.

3. No constituyen trabajo forzoso u obligatorio, para los efectos de este artículo:
   a. los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona recluida en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;
   b. el servicio militar y, en los países donde se admite exención por razones de conciencia, el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquél;
   c. el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad, y
   d. el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

Artículo 7.

Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.
2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.
6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.
7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.

Artículo 8.

Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
   a. derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
   b. comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;
   c. concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
   d. derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
   e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
   f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
   g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
   h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

Artículo 9.

Principio de Legalidad y de Retroactividad

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos

según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

Artículo 10.

Derecho a Indemnización
Toda persona tiene derecho a ser indemnizada conforme a la ley en caso de haber sido condenada en sentencia firme por error judicial.

Artículo 11.

Protección de la Honra y de la Dignidad
1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 12.

Libertad de Conciencia y de Religión
1. Toda persona tiene derecho a la libertad de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de conservar su religión o sus creencias, o de cambiar de religión o de creencias, así como la libertad de profesar y divulgar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado.
2. Nadie puede ser objeto de medidas restrictivas que puedan menoscabar la libertad de conservar su religión o sus creencias o de cambiar de religión o de creencias.
3. La libertad de manifestar la propia religión y las propias creencias está sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley y que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos o los derechos o libertades de los demás.
4. Los padres, y en su caso los tutores, tienen derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Artículo 13.

Libertad de Pensamiento y de Expresión
1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
   a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
   b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Artículo 14.

Derecho de Rectificación o Respuesta
1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley.
2. En ningún caso la rectificación o la respuesta eximirán de las otras responsabilidades legales en que se hubiese incurrido.
3. Para la efectiva protección de la honra y la reputación, toda publicación o empresa periodística, cinematográfica, de radio o televisión tendrá una persona responsable que no esté protegida por inmunidades ni disponga de fuero especial.

Artículo 15.

Derecho de Reunión
Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las

restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás.

Artículo 16.

Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Artículo 17.

Protección a la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.
2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención.
3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.
4. Los Estados partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.
5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.

Artículo 18.

Derecho al Nombre

Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.

Artículo 19.

Derechos del Niño

Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

Artículo 20.

Derecho a la Nacionalidad

1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

Artículo 21.

Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

Artículo 22.

Derecho de Circulación y de Residencia

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.
3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.
5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.
7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.
8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.
9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.

Artículo 23.

Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
   a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
   b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
   c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 24.

Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Artículo 25.

Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
   a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
   b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
   c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

CAPÍTULO III
DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Artículo 26.

Desarrollo Progresivo

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

CAPÍTULO IV
SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS, INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN

Artículo 27.

Suspensión de Garantías

1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Concien-

cia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión.

Artículo 28.

Cláusula Federal

1. Cuando se trate de un Estado parte constituido como Estado Federal, el gobierno nacional de dicho Estado parte cumplirá todas las disposiciones de la presente Convención relacionadas con las materias sobre las que ejerce jurisdicción legislativa y judicial.
2. Con respecto a las disposiciones relativas a las materias que corresponden a la jurisdicción de las entidades componentes de la federación, el gobierno nacional debe tomar de inmediato las medidas pertinentes, conforme a su constitución y sus leyes, a fin de que las autoridades competentes de dichas entidades puedan adoptar las disposiciones del caso para el cumplimiento de esta Convención.
3. Cuando dos o más Estados partes acuerden integrar entre sí una federación u otra clase de asociación, cuidarán de que el pacto comunitario correspondiente contenga las disposiciones necesarias para que continúen haciéndose efectivas en el nuevo Estado así organizado, las normas de la presente Convención.

Artículo 29.

Normas de Interpretación

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a. permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
b. limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
c. excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
d. excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

Artículo 30.

Alcance de las Restricciones

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Artículo 31.

Reconocimiento de Otros Derechos

Podrán ser incluidos en el régimen de protección de esta Convención otros derechos y libertades que sean reconocidos de acuerdo con los procedimientos establecidos en los artículos 76 y 77.

CAPÍTULO V
DEBERES DE LAS PERSONAS

Artículo 32.

Correlación entre Deberes y Derechos

1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.
2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

PARTE II
MEDIOS DE LA PROTECCIÓN

CAPÍTULO VI
DE LOS ÓRGANOS COMPETENTES

Artículo 33

Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados partes en esta Convención:

a. la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y
b. la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte.

CAPÍTULO VII
LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

SECCIÓN 1. ORGANIZACIÓN

Artículo 34

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se compondrá de siete miembros, que deberán ser personas de alta autoridad moral y reconocida versación en materia de derechos humanos.

Artículo 35

La Comisión representa a todos los miembros que integran la Organización de los Estados americanos.

Artículo 36

1. Los miembros de la Comisión serán elegidos a título personal por la Asamblea General de la Organización de una lista de candidatos propuestos por los gobiernos de los Estados miembros.
2. Cada uno de dichos gobiernos puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los proponga o de cualquier otro Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente.

Artículo 37

1. Los miembros de la Comisión serán elegidos por cuatro años y sólo podrán ser reelegidos una vez, pero el mandato de tres de los miembros designados en la primera elección expirará al cabo de dos años. Inmediatamente después de dicha elección se determinarán por sorteo en la Asamblea General los nombres de estos tres miembros.
2. No puede formar parte de la Comisión más de un nacional de un mismo Estado.

Artículo 38

Las vacantes que ocurrieren en la Comisión, que no se deban a expiración normal del mandato, se llenarán por el Consejo Permanente de la Organización de acuerdo con lo que disponga el Estatuto de la Comisión.

Artículo 39

La Comisión preparará su Estatuto, lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, y dictará su propio Reglamento.

Artículo 40

Los servicios de Secretaría de la Comisión deben ser desempeñados por la unidad funcional especializada que forma parte de la Secretaría General de la Organización y debe disponer de los recursos necesarios para cumplir las tareas que le sean encomendadas por la Comisión.

SECCIÓN 2. FUNCIONES

Artículo 41

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

a. estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
b. formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
c. preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
d. solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
e. atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
f. actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
g. rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 42

Los Estados partes deben remitir a la Comisión copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que aquella vele porque se promuevan los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta

de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

Artículo 43

Los Estados partes se obligan a proporcionar a la Comisión las informaciones que ésta les solicite sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de cualesquiera disposiciones de esta Convención.

SECCIÓN 3. COMPETENCIA

Artículo 44

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión peticiones que contengan denuncias o quejas de violación de esta Convención por un Estado parte.

Artículo 45

1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce la competencia de la Comisión para recibir y examinar las comunicaciones en que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos establecidos en esta Convención.
2. Las comunicaciones hechas en virtud del presente artículo sólo se pueden admitir y examinar si son presentadas por un Estado parte que haya hecho una declaración por la cual reconozca la referida competencia de la Comisión. La Comisión no admitirá ninguna comunicación contra un Estado parte que no haya hecho tal declaración.
3. Las declaraciones sobre reconocimiento de competencia pueden hacerse para que ésta rija por tiempo indefinido, por un período determinado o para casos específicos.
4. Las declaraciones se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que transmitirá copia de las mismas a los Estados miembros de dicha Organización.

Artículo 46

1. Para que una petición o comunicación presentada conforme a los artículos 44 ó 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá:
   a. que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos;
   b. que sea presentada dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que el presunto lesionado en sus derechos haya sido notificado de la decisión definitiva;
   c. que la materia de la petición o comunicación no esté pendiente de otro procedimiento de arreglo internacional, y
   d. que en el caso del artículo 44 la petición contenga el nombre, la nacionalidad, la profesión, el domicilio y la firma de la persona o personas o del representante legal de la entidad que somete la petición.
2. Las disposiciones de los incisos 1.a. y 1.b. del presente artículo no se aplicarán cuando:
   a. no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados;
   b. no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos, y
   c. haya retardo injustificado en la decisión sobre los mencionados recursos.

Artículo 47

La Comisión declarará inadmisible toda petición o comunicación presentada de acuerdo con los artículos 44 ó 45 cuando:
   a. falte alguno de los requisitos indicados en el artículo 46;
   b. no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por esta Convención;
   c. resulte de la exposición del propio peticionario o del Estado manifiestamente infundada la petición o comunicación o sea evidente su total improcedencia, y
   d. sea sustancialmente la reproducción de petición o comunicación anterior ya examinada por la Comisión u otro organismo internacional.

SECCIÓN 4. PROCEDIMIENTO

Artículo 48

1. La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos:
   a. si reconoce la admisibilidad de la petición o comunicación solicitará informaciones al Gobierno del Estado al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada, transcribiendo las partes pertinentes de la petición o comunicación. Dichas informaciones deben ser enviadas dentro de un plazo razonable, fijado por

la Comisión al considerar las circunstancias de cada caso;

b. recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación. De no existir o subsistir, mandará archivar el expediente;

c. podrá también declarar la inadmisibilidad o la improcedencia de la petición o comunicación, sobre la base de una información o prueba sobrevinientes;

d. si el expediente no se ha archivado y con el fin de comprobar los hechos, la Comisión realizará, con conocimiento de las partes, un examen del asunto planteado en la petición o comunicación. Si fuere necesario y conveniente, la Comisión realizará una investigación para cuyo eficaz cumplimiento solicitará, y los Estados interesados le proporcionarán, todas las facilidades necesarias;

e. podrá pedir a los Estados interesados cualquier información pertinente y recibirá, si así se le solicita, las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados;

f. se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención.

2. Sin embargo, en casos graves y urgentes, puede realizarse una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad.

Artículo 49

Si se ha llegado a una solución amistosa con arreglo a las disposiciones del inciso 1.f. del artículo 48 la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los Estados partes en esta Convención y comunicado después, para su publicación, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Este informe contendrá una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Si cualquiera de las partes en el caso lo solicitan, se les suministrará la más amplia información posible.

Artículo 50

1. De no llegarse a una solución, y dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión, ésta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión, cualquiera de ellos podrá agregar a dicho informe su opinión por separado. También se agregarán al informe las exposiciones verbales o escritas que hayan hecho los interesados en virtud del inciso 1.e. del artículo 48.

2. El informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo.

3. Al transmitir el informe, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas.

Artículo 51

1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración.

2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada.

3. Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe.

CAPÍTULO VIII
LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

SECCIÓN 1. ORGANIZACIÓN

Artículo 52

1. La Corte se compondrá de siete jueces, nacionales de los Estados miembros de la Organización, elegidos a título personal entre juristas de la más alta autoridad moral, de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más elevadas funciones judiciales conforme a la ley del país del cual sean nacionales o del Estado que los proponga como candidatos.

2. No debe haber dos jueces de la misma nacionalidad.

Artículo 53

1. Los jueces de la Corte serán elegidos, en votación secreta y por mayoría absoluta de votos de los Estados partes en la Convención, en la Asamblea General de la Organización, de una lista de candidatos propuestos por esos mismos Estados.

2. Cada uno de los Estados partes puede proponer hasta tres candidatos, nacionales del Estado que los propone o de cualquier otro Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos. Cuando se proponga una terna, por lo menos uno de los candidatos deberá ser nacional de un Estado distinto del proponente.

Artículo 54

1. Los jueces de la Corte serán elegidos para un período de seis años y sólo podrán ser reelegidos una vez. El mandato de tres de los jueces designados en la primera elección, expirará al cabo de tres años. Inmediatamente después de dicha elección, se determinarán por sorteo en la Asamblea General los nombres de estos tres jueces.
2. El juez elegido para reemplazar a otro cuyo mandato no ha expirado, completará el período de éste.
3. Los jueces permanecerán en funciones hasta el término de su mandato. Sin embargo, seguirán conociendo de los casos a que ya se hubieran abocado y que se encuentren en estado de sentencia, a cuyos efectos no serán sustituidos por los nuevos jueces elegidos.

Artículo 55

1. El juez que sea nacional de alguno de los Estados partes en el caso sometido a la Corte, conservará su derecho a conocer del mismo.
2. Si uno de los jueces llamados a conocer del caso fuere de la nacionalidad de uno de los Estados partes, otro Estado parte en el caso podrá designar a una persona de su elección para que integre la Corte en calidad de juez ad hoc.
3. Si entre los jueces llamados a conocer del caso ninguno fuere de la nacionalidad de los Estados partes, cada uno de éstos podrá designar un juez ad hoc.
4. El juez ad hoc debe reunir las calidades señaladas en el artículo 52.
5. Si varios Estados partes en la Convención tuvieren un mismo interés en el caso, se considerarán como una sola parte para los fines de las disposiciones precedentes. En caso de duda, la Corte decidirá.

Artículo 56

El quórum para las deliberaciones de la Corte es de cinco jueces.

Artículo 57

La Comisión comparecerá en todos los casos ante la Corte.

Artículo 58

1. La Corte tendrá su sede en el lugar que determinen, en la Asamblea General de la Organización, los Estados partes en la Convención, pero podrá celebrar reuniones en el territorio de cualquier Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos en que lo considere conveniente por mayoría de sus miembros y previa aquiescencia del Estado respectivo. Los Estados partes en la Convención pueden, en la Asamblea General por dos tercios de sus votos, cambiar la sede de la Corte.
2. La Corte designará a su Secretario.
3. El Secretario residirá en la sede de la Corte y deberá asistir a las reuniones que ella celebre fuera de la misma.

Artículo 59

La Secretaría de la Corte será establecida por ésta y funcionará bajo la dirección del Secretario de la Corte, de acuerdo con las normas administrativas de la Secretaría General de la Organización en todo lo que no sea incompatible con la independencia de la Corte. Sus funcionarios serán nombrados por el Secretario General de la Organización, en consulta con el Secretario de la Corte.

Artículo 60

La Corte preparará su Estatuto y lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, y dictará su Reglamento.

SECCIÓN 2. COMPETENCIA Y FUNCIONES

Artículo 61

1. Sólo los Estados partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte.
2. Para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50.

Artículo 62

1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.
2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presen-

tada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados miembros de la Organización y al Secretario de la Corte.

3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

Artículo 63

1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.
2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

Artículo 64

1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.
2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

Artículo 65

La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos.

SECCIÓN 3. PROCEDIMIENTO

Artículo 66

1. El fallo de la Corte será motivado.
2. Si el fallo no expresare en todo o en parte la opinión unánime de los jueces, cualquiera de éstos tendrá derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual.

Artículo 67

El fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

Artículo 68

1. Los Estados partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.
2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

Artículo 69

El fallo de la Corte será notificado a las partes en el caso y transmitido a los Estados partes en la Convención.

CAPÍTULO IX
DISPOSICIONES COMUNES

Artículo 70

1. Los jueces de la Corte y los miembros de la Comisión gozan, desde el momento de su elección y mientras dure su mandato, de las inmunidades reconocidas a los agentes diplomáticos por el derecho internacional. Durante el ejercicio de sus cargos gozan, además, de los privilegios diplomáticos necesarios para el desempeño de sus funciones.
2. No podrá exigirse responsabilidad en ningún tiempo a los jueces de la Corte ni a los miembros de la Comisión por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 71

Son incompatibles los cargos de juez de la Corte o miembros de la Comisión con otras actividades que pudieren

afectar su independencia o imparcialidad conforme a lo que se determine en los respectivos Estatutos.

Artículo 72

Los jueces de la Corte y los miembros de la Comisión percibirán emolumentos y gastos de viaje en la forma y condiciones que determinen sus Estatutos, teniendo en cuenta la importancia e independencia de sus funciones. Tales emolumentos y gastos de viaje será fijados en el programa-presupuesto de la Organización de los Estados Americanos, el que debe incluir, además, los gastos de la Corte y de su Secretaría. A estos efectos, la Corte elaborará su propio proyecto de presupuesto y lo someterá a la aprobación de la Asamblea General, por conducto de la Secretaría General. Esta última no podrá introducirle modificaciones.

Artículo 73

Solamente a solicitud de la Comisión o de la Corte, según el caso, corresponde a la Asamblea General de la Organización resolver sobre las sanciones aplicables a los miembros de la Comisión o jueces de la Corte que hubiesen incurrido en las causales previstas en los respectivos Estatutos. Para dictar una resolución se requerirá una mayoría de los dos tercios de los votos de los Estados miembros de la Organización en el caso de los miembros de la Comisión y, además, de los dos tercios de los votos de los Estados partes en la Convención, si se tratare de jueces de la Corte.

PARTE III
DISPOSICIONES GENERALES Y TRANSITORIAS

CAPÍTULO X
FIRMA, RATIFICACIÓN, RESERVA, ENMIENDA, PROTOCOLO Y DENUNCIA

Artículo 74

1. Esta Convención queda abierta a la firma y a la ratificación o adhesión de todo Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos.
2. La ratificación de esta Convención o la adhesión a la misma se efectuará mediante el depósito de un instrumento de ratificación o de adhesión en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Tan pronto como once Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor. Respecto a todo otro Estado que la ratifique o adhiera a ella ulteriormente, la Convención entrará en vigor en la fecha del depósito de su instrumento de ratificación o de adhesión.
3. El Secretario General informará a todos los Estados miembros de la Organización de la entrada en vigor de la Convención.

Artículo 75

Esta Convención sólo puede ser objeto de reservas conforme a las disposiciones de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969.

Artículo 76

1. Cualquier Estado parte directamente y la Comisión o la Corte por conducto del Secretario General, pueden someter a la Asamblea General, para lo que estime conveniente, una propuesta de enmienda a esta Convención.
2. Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que se haya depositado el respectivo instrumento de ratificación que corresponda al número de los dos tercios de los Estados partes en esta Convención. En cuanto al resto de los Estados partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.

Artículo 77

1. De acuerdo con la facultad establecida en el artículo 31, cualquier Estado parte y la Comisión podrán someter a la consideración de los Estados partes reunidos con ocasión de la Asamblea General, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención, con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades.
2. Cada protocolo debe fijar las modalidades de su entrada en vigor, y se aplicará sólo entre los Estados partes en el mismo.

Artículo 78

1. Los Estados partes podrán denunciar esta Convención después de la expiración de un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma y mediante un preaviso de un año, notificando al Secretario General de la Organización, quien debe informar a las otras partes.
2. Dicha denuncia no tendrá por efecto desligar al Estado parte interesado de las obligaciones contenidas en esta Convención en lo que concierne a todo hecho que, pudiendo constituir una violación de esas obligaciones, haya sido cumplido por él anteriormente a la fecha en la cual la denuncia produce efecto.

CAPÍTULO XI
DISPOSICIONES TRANSITORIAS

SECCIÓN 1. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Artículo 79

Al entrar en vigor esta Convención, el Secretario General pedirá por escrito a cada Estado Miembro de la Organización que presente, dentro de un plazo de noventa días, sus candidatos para miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de los candidatos presentados y la comunicará a los Estados miembros de la Organización al menos treinta días antes de la próxima Asamblea General.

Artículo 80

La elección de miembros de la Comisión se hará de entre los candidatos que figuren en la lista a que se refiere el artículo 79, por votación secreta de la Asamblea General y se declararán elegidos los candidatos que obtengan mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados miembros. Si para elegir a todos los miembros de la Comisión resultare necesario efectuar varias votaciones, se eliminará sucesivamente, en la forma que determine la Asamblea General, a los candidatos que reciban menor número de votos.

SECCIÓN 2. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Artículo 81

Al entrar en vigor esta Convención, el Secretario General pedirá por escrito a cada Estado parte que presente, dentro de un plazo de noventa días, sus candidatos para jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de los candidatos presentados y la comunicará a los Estados partes por lo menos treinta días antes de la próxima Asamblea General.

Artículo 82

La elección de jueces de la Corte se hará de entre los candidatos que figuren en la lista a que se refiere el artículo 81, por votación secreta de los Estados partes en la Asamblea General y se declararán elegidos los candidatos que obtengan mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados partes. Si para elegir a todos los jueces de la Corte resultare necesario efectuar varias votaciones, se eliminarán sucesivamente, en la forma que determinen los Estados partes, a los candidatos que reciban menor número de votos.

04. CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ

Los Estados partes de la presente Convención,

RECONOCIENDO que el respeto irrestricto a los derechos humanos ha sido consagrado en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y reafirmado en otros instrumentos internacionales y regionales;

AFIRMANDO que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades;

PREOCUPADOS porque la violencia contra la mujer es una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres;

RECORDANDO la Declaración sobre la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, adoptada por la Vigésimoquinta Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, y afirmando que la violencia contra la mujer trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases;

CONVENCIDOS de que la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida, y

CONVENCIDOS de que la adopción de una convención para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra la mujer, en el ámbito de la Organización de los Estados Americanos, constituye una positiva contribución para proteger los derechos de la mujer y eliminar las situaciones de violencia que puedan afectarlas,

HAN CONVENIDO en lo siguiente:

CAPÍTULO I
DEFINICIÓN Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

Artículo 1

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 2

Se entenderá que violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica:

a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer, y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual;
b. que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona y que comprende, entre otros, violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual en el lugar de trabajo, así como en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar, y
c. que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

CAPÍTULO II
DERECHOS PROTEGIDOS

Artículo 3

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito publico comoen el privado.

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

a. el derecho a que se respete su vida;
b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
d. el derecho a no ser sometida a torturas;
e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
h. el derecho a libertad de asociación;
i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y
j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones publicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.

Artículo 5

Toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Los Estados Partes reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de esos derechos.

Artículo 6

El derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros:
a. el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, y b. el derecho de la mujer a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación.

CAPÍTULO III
DEBERES DE LOS ESTADOS

Artículo 7

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;

e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

Artículo 8

Los Estados Partes convienen en adoptar, en forma progresiva, medidas específicas, inclusive programas para:
a. fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
b. modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitimizan o exacerban la violencia contra la mujer;
c. fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;
d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;
e. fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;
f. ofrecer a la mujer objeto de violencia acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social;
g. alentar a los medios de comunicación a elaborar directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra la mujer en todas sus formas y a realzar el respeto a la dignidad de la mujer;
h. garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios, y
i. promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias y la ejecución de programas encaminados a proteger a la mujer objeto de violencia.

Artículo 9

Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

CAPÍTULO IV
MECANISMOS INTERAMERICANOS
DE PROTECCIÓN

Artículo 10

Con el propósito de proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres, los Estados Partes deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer.

Artículo 11

Los Estados Partes en esta Convención y la Comisión Interamericana de Mujeres, podrán requerir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos opinión consultiva sobre la interpretación de esta Convención.

Artículo 12

Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la Organización, puede presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos peticiones que contengan denuncias o quejas de violación del artículo 7 de la presente Convención por un Estado Parte, y la Comisión las considerará de acuerdo con las normas y los requisitos de procedimiento para la presentación y consideración de peticiones estipulados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Estatuto y el Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CAPÍTULO V
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 13

Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado como restricción o limitación a la legislación interna de los Estados Partes que prevea iguales o mayores protecciones y garantías de los derechos de la mujer y salvaguardias adecuadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer.

Artículo 14

Nada de lo dispuesto en la presente Convención podrá ser interpretado como
restricción o limitación a la Convención Americana sobre Derechos Humanos o a otras convenciones internacionales sobre la materia que prevean iguales o mayores protecciones relacionadas con este tema.

Artículo 15

La presente Convención está abierta a la firma de todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 16

La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 17

La presente Convención queda abierta a la adhesión de cualquier otro Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

Artículo 18

Los Estados podrán formular reservas a la presente Convención al momento de aprobarla, firmarla, ratificarla o adherir a ella, siempre que:

a. no sean incompatibles con el objeto y propósito de la Convención;
b. no sean de carácter general y versen sobre una o más disposiciones específicas.

Artículo 19

Cualquier Estado Parte puede someter a la Asamblea General, por conducto de la Comisión Interamericana de Mujeres, una propuesta de enmienda a esta Convención.
Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que dos tercios de los Estados Partes hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación. En cuanto al resto de los Estados Partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.

Artículo 20

Los Estados Partes que tengan dos o más unidades territoriales en las que rijan distintos sistemas jurídicos relacionados con cuestiones tratadas en la presente Convención podrán declarar, en el momento de la firma, ratificación o adhesión, que la Convención se aplicará a todas sus unidades territoriales o solamente a una o más de Tales declaraciones podrán ser modificadas en cualquier momento mediante declaraciones ulteriores, que especificarán expresamente la o las unidades territoriales a las que se aplicará la presente Convención. Dichas declaraciones ulteriores se transmitirán a la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos y surtirán efecto treinta días después de recibidas.

Artículo 21

La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el segundo instrumento de ratificación. Para cada Estado que ratifique o adhiera a la Convención después de haber sido depositado el segundo instrumento de ratificación, entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión.

Artículo 22

El Secretario General informará a todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos de la entrada en vigor de la Convención.

Artículo 23

El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos presentará un informe anual a los Estados miembros de la Organización sobre el estado de esta Convención, inclusive sobre las firmas, depósitos de instrumentos de ratificación, adhesión o declaraciones, así como las reservas que hubieren presentado los Estados Partes y, en su caso, el informe sobre las mismas.

Artículo 24

La presente Convención regirá indefinidamente, pero cualquiera de los Estados Partes podrá denunciarla mediante el depósito de un instrumento con ese fin en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. Un año después a partir de la fecha del depósito del instrumento de denuncia, la Convención cesará en sus efectos para el Estado denunciante, quedando subsistente para los demás Estados Partes.

Artículo 25

El instrumento original de la presente Convención, cuyos textos en español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que enviará copia certificada de su texto para su registro y publicación a la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

EN FE DE LO CUAL, los plenipotenciarios infrascritos, debidamente autorizados por sus respectivos gobiernos, firman el presente Convenio, que se llamará «Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer Convención de Belém do Pará».

HECHA EN LA CIUDAD DE BELEM DO PARÁ, BRASIL, el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro.
CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER
«CONVENCIÓN DE BELÉM DO PARÁ»
(Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General)

ENTRADA EN VIGOR: 5 de marzo de 1995
DEPOSITARIO: Secretaría General OEA (Instrumento original y ratificaciones).

05. CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.
Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1981, de conformidad con el artículo 27 (1).

Los Estados Partes en la presente Convención,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas reafirma la fe en los derechos humanos fundamentales, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres,

Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo,

Considerando que los Estados Partes en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos tienen la obligación de garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos,

Teniendo en cuenta las convenciones internacionales concertadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas y de los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer,
Teniendo en cuenta asimismo las resoluciones, declaraciones y recomendaciones aprobadas por las Naciones Unidas y los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer,

Preocupados, sin embargo, al comprobar que a pesar de estos diversos instrumentos las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones,

Recordando que la discriminación contra la mujer viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, que dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural de su país, que constituye un obstáculo para el aumento del bienestar de la sociedad y de la familia y que entorpece el pleno desarrollo de las posibilidades de la mujer para prestar servicio a su país y a la humanidad,

Preocupados por el hecho de que en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las oportunidades de empleo, así como a la satisfacción de otras necesidades,
Convencidos de que el establecimiento del nuevo orden económico internacional basado en la equidad y la justicia contribuirá significativamente a la promoción de la igualdad entre el hombre y la mujer,

Subrayado que la eliminación del apartheid, de todas las formas de racismo, de discriminación racial, colonialismo, neocolonialismo, agresión, ocupación y dominación extranjeras y de la injerencia en los asuntos internos de los Estados es indispensable para el disfrute cabal de los derechos del hombre y de la mujer,

Afirmando que el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, el alivio de la tensión internacional, la cooperación mutua entre todos los Estados con independencia de sus sistemas sociales y económicos, el desarme general y completo, en particular el desarme nuclear bajo un control internacional estricto y efectivo, la afirmación de los principios de la justicia, la igualdad y el provecho mutuo en las relaciones entre países y la realización del derecho de los pueblos sometidos a dominación colonial y extranjera o a ocupación extranjera a la libre determinación y la independencia, así como el respeto de la soberanía nacional y de la integridad territorial, promoverán el progreso social y el desarrollo y, en consecuencia, contribuirán al logro de la plena igualdad entre el hombre y la mujer,

Convencidos de que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz,

Teniendo presentes el gran aporte de la mujer al bienestar de la familia y al desarrollo de la sociedad, hasta ahora no plenamente reconocido, la importancia social de la maternidad y la función tanto del padre como de la madre en la familia y en la educación de los hijos, y conscientes de que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación, sino que la educación de los niños exige la responsabilidad compartida entre hombres y mujeres y la sociedad en su conjunto,

Reconociendo que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia,

Resueltos a aplicar los principios enunciados en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y, para ello, a adoptar las medidas necesarias a fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones,

Han convenido en lo siguiente:

Parte I

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención, la expresión «discriminación contra la mujer» denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Artículo 2

Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a:

a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Artículo 3

Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto

de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 4

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.
2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

Artículo 5

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:

a) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres;
b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.

Artículo 6

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.

Parte II

Artículo 7

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Artículo 8

Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar a la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna, la oportunidad de representar a su gobierno en el plano internacional y de participar en la labor de las organizaciones internacionales.

Artículo 9

1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge.
2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

Parte III

Artículo 10

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación y en particular para asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

a) Las mismas condiciones de orientación en materia de carreras y capacitación profesional, acceso a los estudios y obtención de diplomas en las instituciones de enseñanza de todas las categorías, tanto en zonas rurales como urbanas; esta igualdad deberá asegurarse en la enseñanza preescolar, general, técnica, profesional y técnica superior, así como en todos los tipos de capacitación profesional;
b) Acceso a los mismos programas de estudios, a los mismos exámenes, a personal docente del

mismo nivel profesional y a locales y equipos escolares de la misma calidad;

c) La eliminación de todo concepto estereotipado de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza, mediante el estímulo de la educación mixta y de otros tipos de educación que contribuyan a lograr este objetivo y, en particular, mediante la modificación de los libros y programas escolares y la adaptación de los métodos de enseñanza;

d) Las mismas oportunidades para la obtención de becas y otras subvenciones para cursar estudios;

e) Las mismas oportunidades de acceso a los programas de educación permanente, incluidos los programas de alfabetización funcional y de adultos, con miras en particular a reducir lo antes posible toda diferencia de conocimientos que exista entre hombres y mujeres;

f) La reducción de la tasa de abandono femenino de los estudios y la organización de programas para aquellas jóvenes y mujeres que hayan dejado los estudios prematuramente;

g) Las mismas oportunidades para participar activamente en el deporte y la educación física;

h) Acceso al material informativo específico que contribuya a asegurar la salud y el bienestar de la familia, incluida la información y el asesoramiento sobre planificación de la familia.

Artículo 11

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar a la mujer, en condiciones de igualdad con los hombres, los mismos derechos, en particular:

a) El derecho al trabajo como derecho inalienable de todo ser humano;

b) El derecho a las mismas oportunidades de empleo, inclusive a la aplicación de los mismos criterios de selección en cuestiones de empleo;

c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico;

d) El derecho a igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor, así como a igualdad de trato con respecto a la evaluación de la calidad del trabajo;

e) El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas;

f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

a) Prohibir, bajo pena de sanciones, el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base del estado civil;

b) Implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales;

c) Alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños;

d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella.

3. La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.

Artículo 12

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, el acceso a servicios de atención médica, inclusive los que se refieren a la planificación de la familia.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario, y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia.

Artículo 13

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular:

a) El derecho a prestaciones familiares;

b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero;
c) El derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.

Artículo 14

1. Los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales.
2. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:
a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica;
e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
f) Participar en todas las actividades comunitarias; g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Parte IV

Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley.
2. Los Estados Partes reconocerán a la mujer, en materias civiles, una capacidad jurídica idéntica a la del hombre y las mismas oportunidades para el ejercicio de esa capacidad. En particular, le reconocerán a la mujer iguales derechos para firmar contratos y administrar bienes y le dispensarán un trato igual en todas las etapas del procedimiento en las cortes de justicia y los tribunales.
3. Los Estados Partes convienen en que todo contrato o cualquier otro instrumento privado con efecto jurídico que tienda a limitar la capacidad jurídica de la mujer se considerará nulo.
4. Los Estados Partes reconocerán al hombre y a la mujer los mismos derechos con respecto a la legislación relativa al derecho de las personas a circular libremente y a la libertad para elegir su residencia y domicilio.

Artículo 16

1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:
a) El mismo derecho para contraer matrimonio;
b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;
c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;
d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;
f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;
h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.
2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medi-

das necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.

Parte V

Artículo 17

1. Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención, se establecerá un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (denominado en adelante el Comité) compuesto, en el momento de la entrada en vigor de la Convención, de dieciocho y, después de su ratificación o adhesión por el trigésimo quinto Estado Parte, de veintitrés expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención. Los expertos serán elegidos por los Estados Partes entre sus nacionales, y ejercerán sus funciones a título personal; se tendrán en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos.
2. Los miembros del Comité serán elegidos en votación secreta de un lista de personas designadas por los Estados Partes. Cada uno de los Estados Partes podrá designar una persona entre sus propios nacionales.
3. La elección inicial se celebrará seis meses después de la fecha de entrada en vigor de la presente Convención. Al menos tres meses antes de la fecha de cada elección, el Secretario General de las Naciones Unidas dirigirá una carta a los Estados Partes invitándolos a presentar sus candidaturas en un plazo de dos meses. El Secretario General preparará una lista por orden alfabético de todas las personas designadas de este modo, indicando los Estados Partes que las han designado, y la comunicará a los Estados Partes.
4. Los miembros del Comité serán elegidos en una reunión de los Estados Partes que será convocada por el Secretario General y se celebrará en la Sede de las Naciones Unidas. En esta reunión, para la cual formarán quórum dos tercios de los Estados Partes, se considerarán elegidos para el Comité los candidatos que obtengan el mayor número de votos y la mayoría absoluta de los votos de los representantes de los Estados Partes presentes y votantes.
5. Los miembros del Comité serán elegidos por cuatro años. No obstante, el mandato de nueve de los miembros elegidos en la primera elección expirará al cabo de dos años; inmediatamente después de la primera elección el Presidente del Comité designará por sorteo los nombres de esos nueve miembros.
6. La elección de los cinco miembros adicionales del Comité se celebrará de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 2, 3 y 4 del presente artículo, después de que el trigésimo quinto Estado Parte haya ratificado la Convención o se haya adherido a ella. El mandato de dos de los miembros adicionales elegidos en esta ocasión, cuyos nombres designará por sorteo el Presidente del Comité, expirará al cabo de dos años.
7. Para cubrir las vacantes imprevistas, el Estado Parte cuyo experto haya cesado en sus funciones como miembro del Comité designará entre sus nacionales a otro experto a reserva de la aprobación del Comité.
8. Los miembros del Comité, previa aprobación de la Asamblea General, percibirán emolumentos de los fondos de las Naciones Unidas en la forma y condiciones que la Asamblea determine, teniendo en cuenta la importancia de las funciones del Comité.
9. El Secretario General de las Naciones Unidas proporcionará el personal y los servicios necesarios para el desempeño eficaz de las funciones del Comité en virtud de la presente Convención.

Artículo 18

1. Los Estados Partes se comprometen a someter al Secretario General de las Naciones Unidas, para que lo examine el Comité, un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la presente Convención y sobre los progresos realizados en este sentido:
   a) En el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la Convención para el Estado de que se trate;
   b) En lo sucesivo por lo menos cada cuatro años y, además, cuando el Comité lo solicite.
2. Se podrán indicar en los informes los factores y las dificultades que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas por la presente Convención.

Artículo 19

1. El Comité aprobará su propio reglamento.
2. El Comité elegirá su Mesa por un período de dos años.

Artículo 20

1. El Comité se reunirá normalmente todos los años por un período que no exceda de dos semanas para examinar los informes que se le presenten de conformidad con el artículo 18 de la presente Convención.
2. Las reuniones del Comité se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en cualquier otro sitio conveniente que determine el Comité.

Artículo 21

1. El Comité, por conducto del Consejo Económico y Social, informará anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se incluirán en el informe del Comité junto con las observaciones, si las hubiere, de los Estados Partes.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá los informes del Comité a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer para su información.

Artículo 22

Los organismos especializados tendrán derecho a estar representados en el examen de la aplicación de las disposiciones de la presente Convención que correspondan a la esfera de las actividades. El Comité podrá invitar a los organismos especializados a que presenten informes sobre la aplicación de la Convención en las áreas que correspondan a la esfera de sus actividades.

Parte VI

Artículo 23

Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a disposición alguna que sea más conducente al logro de la igualdad entre hombres y mujeres y que pueda formar parte de:
a) La legislación de un Estado Parte; o
b) Cualquier otra convención, tratado o acuerdo internacional vigente en ese Estado.

Artículo 24

Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención.

Artículo 25

1. La presente Convención estará abierta a la firma de todos los Estados.
2. Se designa al Secretario General de las Naciones Unidas depositario de la presente Convención.
3. La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositaran en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
4. La presente Convención estará abierta a la adhesión de todos los Estados. La adhesión se efectuará depositando un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 26

1. En cualquier momento, cualquiera de los Estados Partes podrá formular una solicitud de revisión de la presente Convención mediante comunicación escrita dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas.
2. La Asamblea General de las Naciones Unidas decidirá las medidas que, en caso necesario, hayan de adoptarse en lo que respecta a esa solicitud.

Artículo 27

1. La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión.
2. Para cada Estado que ratifique la Convención o se adhiera a ella después de haber sido depositado el vigésimo instrumento de ratificación o de adhesión, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 28

1. El Secretario General de las Naciones Unidas recibirá y comunicará a todos los Estados el texto de las reservas formuladas por los Estados en el momento de la ratificación o de la adhesión.
2. No se aceptará ninguna reserva incompatible con el objeto y el propósito de la presente Convención.
3. Toda reserva podrá ser retirada en cualquier momento por medio de una notificación a estos efectos dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas, quien informará de ello a todos los Estados. Esta notificación surtirá efecto en la fecha de su recepción.

Artículo 29

1. Toda controversia que surja entre dos o más Estados Partes con respecto a la interpretación o aplicación de la presente Convención que no se solucione mediante negociaciones se someterá al arbitraje a petición de uno de ellos. Si en el plazo de seis meses contados a partir de la fecha de presentación de solicitud de arbitraje las partes no consiguen ponerse de acuerdo sobre la forma del mismo, cualquiera de las partes podrá someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia, mediante una solicitud presentada de conformidad con el Estatuto de la Corte.
2. Todo Estado Parte, en el momento de la firma o ratifi-

cación de la presente Convención o de su adhesión a la misma, podrá declarar que no se considera obligado por el párrafo 1 del presente artículo. Los demás Estados Partes no estarán obligados por ese párrafo ante ningún Estado Parte que haya formulado esa reserva.

3. Todo Estado Parte que haya formulado la reserva prevista en el párrafo 2 del presente artículo podrá retirarla en cualquier momento notificándolo al Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 30

La presente Convención, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
En testimonio de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados, firman la presente Convención.

06. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

Preámbulo

Los Estados Partes en el presente Pacto,
Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se derivan de la dignidad inherente a la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, tiene la obligación de esforzarse por la consecución y la observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,
Convienen en los artículos siguientes:

Parte I

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio del beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Parte II

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.
3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:
   a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
   b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
   c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Artículo 4

1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.
2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18.
3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión.

Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Parte III

Artículo 6

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente.
2. En los países en que no hayan abolido la pena capital sólo podrá imponerse la pena de muerte por los más graves delitos y de conformidad con leyes que estén en vigor en el momento de cometerse el delito y que no sean contrarias a las disposiciones del presente Pacto ni a la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Esta pena sólo podrá imponerse en cumplimiento de sentencia definitiva de un tribunal competente.
3. Cuando la privación de la vida constituya delito de

genocidio se tendrá entendido que nada de lo dispuesto en este artículo excusará en modo alguno a los Estados Partes del cumplimiento de ninguna de las obligaciones asumidas en virtud de las disposiciones de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio.

4. Toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar el indulto o la conmutación de la pena de muerte. La amnistía, el indulto o la conmutación de la pena capital podrán ser concedidos en todos los casos.
5. No se impondrá la pena de muerte por delitos cometidos por personas de menos de 18 años de edad, ni se la aplicará a las mujeres en estado de gravidez.
6. Ninguna disposición de este artículo podrá ser invocada por un Estado Parte en el presente Pacto para demorar o impedir la abolición de la pena capital.

Artículo 7

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Artículo 8

1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.
2. Nadie estará sometido a servidumbre.
3.
   a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;
   b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente;
   c) No se considerarán como «trabajo forzoso u obligatorio», a los efectos de este párrafo:
      i) Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b), se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;
      ii) El servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia.
      iii) El servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad;
      iv) El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.
2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.
3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.
4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.
5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.

Artículo 10

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;
   b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.
3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

Artículo 11

Nadie será encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual.

Artículo 12

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.

Artículo 13

El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.
2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.
3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
   a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;
   b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;
   c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;
   d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;
   e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;
   f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;
   g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.
4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.
5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.
6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.
7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

Artículo 15

1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.
2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional.

Artículo 16

Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 17

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.
2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Artículo 18

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección, así como la libertad de manifestar su religión o sus creencias, individual o colectivamente, tanto en público como en privado, mediante el culto, la celebración de los ritos, las prácticas y la enseñanza.
2. Nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su elección.
3. La libertad de manifestar la propia religión o las propias creencias estará sujeta únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás.
4. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
   a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
   b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Artículo 20

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.
2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

Artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a

i) Si se ha llegado a una solución con arreglo a lo dispuesto en el inciso e, se limitará a una breve exposición de los hechos y de la solución alcanzada:

ii) Si no se ha llegado a una solución con arreglo a lo dispuesto en el inciso e, se limitará a una breve exposición de los hechos y agregará las exposiciones escritas y las actas de las exposiciones verbales que hayan hecho los Estados Partes interesados.

En cada asunto, se enviará el informe los Estados Partes interesados.

2. Las disposiciones del presente artículo entrarán en vigor cuando diez Estados Partes en el presente Pacto hayan hecho las declaraciones a que se hace referencia en el párrafo 1 del presente artículo. Tales declaraciones serán depositadas por los Estados Partes en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, quien remitirá copia de las mismas a los demás Estados Partes. Toda declaración podrá retirarse en cualquier momento mediante notificación dirigida al Secretario General. Tal retiro no será obstáculo para que se examine cualquier asunto que sea objeto de una comunicación ya transmitida en virtud de este artículo; no se admitirá ninguna nueva comunicación de un Estado Parte una vez que el Secretario General de las Naciones Unidas haya recibido la notificación de retiro de la declaración, a menos que el Estado Parte interesado haya hecho una nueva declaración.

Artículo 42

1. a) Si un asunto remitido al Comité con arreglo al artículo 41 no se resuelve a satisfacción de los Estados Partes interesados, el Comité, con el previo consentimiento de los Estados Partes interesados, podrá designar una Comisión Especial de Conciliación (denominada en adelante la Comisión). Los buenos oficios de la Comisión se pondrán a disposición de los Estados Partes interesados a fin de llegar a una solución amistosa del asunto, basada en el respeto al presente Pacto.

b) La Comisión estará integrada por cinco personas aceptables para los Estados Partes interesados. Si, transcurridos tres meses, los Estados Partes interesados no se ponen de acuerdo sobre la composición, en todo o en parte, de la Comisión, los miembros de la Comisión sobre los que no haya habido acuerdo serán elegidos por el Comité, de entre sus propios miembros, en votación secreta y por mayoría de dos tercios.

2. Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones a título personal. No serán nacionales de los Estados Partes interesados, de ningún Estado que no sea parte en el presente Pacto, ni de ningún Estado Parte que no haya hecho la declaración prevista en el artículo 41.

3. La Comisión elegirá su propio Presidente y aprobará su propio reglamento.

4. Las reuniones de la Comisión se celebrarán normalmente en la Sede de las Naciones Unidas o en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. Sin embargo, podrán celebrarse en cualquier otro lugar conveniente que la Comisión acuerde en consulta con el Secretario General de las Naciones Unidas y los Estados Partes interesados.

5. La secretaría prevista en el artículo 36 prestará también servicios a las comisiones que se establezcan en virtud del presente artículo.

6. La información recibida y estudiada por el Comité se facilitará a la Comisión, y ésta podrá pedir a los Estados Partes interesados que faciliten cualquier otra información pertinente.

7. Cuando la Comisión haya examinado el asunto en todos sus aspectos, y en todo caso en un plazo no mayor de doce meses después de haber tomado conocimiento del mismo, presentará al Presidente del Comité un informe para su transmisión a los Estados Partes interesados:

a) Si la Comisión no puede completar su examen del asunto dentro de los doce meses, limitará su informe a una breve exposición de la situación en que se halle su examen del asunto;

b) Si se alcanza una solución amistosa del asunto basada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en el presente Pacto, la Comisión limitará su informe a una breve exposición de los hechos y de la solución alcanzada;

c) Si no se alcanza una solución en el sentido del inciso b, el informe de la Comisión incluirá sus conclusiones sobre todas las cuestiones de hecho pertinentes al asunto planteado entre los Estados Partes interesados, y sus observaciones acerca de las posibilidades de solución amistosa del asunto; dicho informe contendrá también las exposiciones escritas y una reseña de las exposiciones orales hechas por los Estados Partes interesados;

d) Si el informe de la Comisión se presenta en virtud del inciso c, los Estados Partes interesados notificarán al Presidente del Comité, dentro de los tres meses siguientes a la recepción del informe, si aceptan o no los términos del informe de la Comisión.

8. Las disposiciones de este artículo no afectan a las funciones del Comité previstas en el artículo 41.

9. Los Estados Partes interesados compartirán por igual todos los gastos de los miembros de la Comisión, de acuerdo con el cálculo que haga el Secretario General de las Naciones Unidas.

10. El Secretario General de las Naciones Unidas podrá sufragar, en caso necesario, los gastos de los miembros de la Comisión, antes de que los Estados Partes interesados reembolsen esos gastos conforme al párrafo 9 del presente artículo.

Artículo 43

Los miembros del Comité y los miembros de las comisiones especiales de conciliación designados conforme al artículo 42 tendrán derecho a las facilidades, privilegios e inmunidades que se conceden a los expertos que desempeñen misiones para las Naciones Unidas, con arreglo a lo dispuesto en las secciones pertinentes de la Convención sobre los privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas.

Artículo 44

Las disposiciones de la aplicación del presente Pacto se aplicarán sin perjuicio de los procedimientos previstos en materia de derechos humanos por los instrumentos constitutivos y las convenciones de las Naciones Unidas y de los organismos especializados o en virtud de los mismos, y no impedirán que los Estados Partes recurran a otros procedimientos para resolver una controversia, de conformidad con convenios internacionales generales o especiales vigentes entre ellos.

Artículo 45

El Comité presentará a la Asamblea General de las Naciones Unidas, por conducto del Consejo Económico y Social, un informe anual sobre sus actividades.

Parte V

Artículo 46

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias a que se refiere el presente Pacto.

Artículo 47

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

Parte VI

Artículo 48

1. El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado Parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente Pacto.
2. El presente Pacto está sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Pacto quedará abierto a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 del presente artículo.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados que hayan firmado el presente Pacto, o se hayan adherido a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

Artículo 49

1. El presente Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. Para cada Estado que ratifique el presente Pacto o se adhiera a él después de haber sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión, el Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 50

Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 51

1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque a una confe-

rencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de los Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
3. Cuando tales enmiendas entren en vigor, serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

Artículo 52

Independientemente de las notificaciones previstas en el párrafo 5 del artículo 48, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del mismo artículo:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 48;
b) La fecha en que entre en vigor el presente Pacto conforme a lo dispuesto en el artículo 49, y la fecha en que entren en vigor las enmiendas a que hace referencia el artículo 51.

Artículo 53

1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 48.

07. PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

Preámbulo

Los Estados partes en el presente Pacto,

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,

Convienen en los artículos siguientes:

Parte I

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determina-

ción, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Parte II

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Artículo 4

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Parte III

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.
2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
   i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
   ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;
c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.
3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.
2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.
3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
   a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
   b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
   a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
   b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la hi-

giene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

   a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

   b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

   c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

   d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

   e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 14

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

Artículo 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

   a) Participar en la vida cultural;

   b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;

   c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

Parte IV

Artículo 16

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.

2. a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto;
   b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de estos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.

Artículo 17

1. Los Estados Partes en el presente Pacto presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados Partes y con los organismos especializados interesados.
2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto.
3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

Artículo 18

En virtud de las atribuciones que la Carta de las Naciones Unidas le confiere en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, el Consejo Económico y Social podrá concluir acuerdos con los organismos especializados sobre la presentación por tales organismos de informes relativos al cumplimiento de las disposiciones de este Pacto que corresponden a su campo de actividades. Estos informes podrán contener detalles sobre las decisiones y recomendaciones que en relación con ese cumplimiento hayan aprobado los órganos competentes de dichos organismos.

Artículo 19

El Consejo Económico y Social podrá transmitir a la Comisión de Derechos Humanos, para su estudio y recomendación de carácter general, o para información, según proceda, los informes sobre derechos humanos que presenten a los Estados conforme a los artículos 16 y 17, y los informes relativos a los derechos humanos que presenten los organismos especializados conforme al artículo 18.

Artículo 20

Los Estados Partes en el presente Pacto y los organismos especializados interesados podrán presentar al Consejo Económico y Social observaciones sobre toda recomendación de carácter general hecha en virtud del artículo 19 o toda referencia a tal recomendación general que conste en un informe de la Comisión de Derechos Humanos o en un documento allí mencionado.

Artículo 21

El Consejo Económico y Social podrá presentar de vez en cuando a la Asamblea General informes que contengan recomendaciones de carácter general, así como un resumen de la información recibida de los Estados Partes en el presente Pacto y de los organismos especializados acerca de las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr el respeto general de los derechos reconocidos en el presente Pacto.

Artículo 22

El Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto.

Artículo 23

Los Estados Partes en el presente Pacto convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el presente Pacto comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.

Artículo 24

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los

diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias a que se refiere el Pacto.

Artículo 25

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

Parte V

Artículo 26

1. El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado Parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente Pacto.
2. El presente Pacto está sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Pacto quedará abierto a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 del presente artículo.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados que hayan firmado el presente Pacto, o se hayan adherido a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

Artículo 27

1. El presente Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. Para cada Estado que ratifique el presente Pacto o se adhiera a él después de haber sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión, el Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 28

Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 29

1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
3. Cuando tales enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

Artículo 30

Independientemente de las notificaciones previstas en el párrafo 5 del artículo 26, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del mismo artículo:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 26;
b) La fecha en que entre en vigor el presente Pacto conforme a lo dispuesto en el artículo 27, y la fecha en que entren en vigor las enmiendas a que hace referencia el artículo 29.

Artículo 31

1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 26.

08. PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, (PROTOCOLO DE SAN SALVADOR)

Preámbulo

Los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica», Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre;

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;

Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros;

Reconociendo los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación entre los Estados y de las relaciones internacionales;

Recordando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos;

Teniendo presente que si bien los derechos económicos,

sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y considerando que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que pueden someterse a la consideración de los Estados partes reunidos con ocasión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos proyectos de protocolos adicionales a esa Convención con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades,

Han convenido en el siguiente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Protocolo de San Salvador»:

Artículo 1

Obligación de Adoptar Medidas
Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Artículo 2

Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno
Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

Artículo 3

Obligación de no Discriminación
Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 4

No Admisión de Restricciones
No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 5

Alcance de las Restricciones y Limitaciones
Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

Artículo 6

Derecho al Trabajo
1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.
2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

Artículo 7

Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo
Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:
a. una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equita-

tivo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;

b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;

c. el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo, para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;

d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;

e. la seguridad e higiene en el trabajo;

f. la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;

g. la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

h. el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

Artículo 8

Derechos Sindicales

1. Los Estados partes garantizarán:
   a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;
   b. el derecho a la huelga.
2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.
3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.

Artículo 9

Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.
2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Artículo 10

Derecho a la Salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.
2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:
   a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;
   b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
   c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
   d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
   e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
   f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Artículo 11

Derecho a un Medio Ambiente Sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio am-

biente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Artículo 12

Derecho a la Alimentación

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Artículo 13

Derecho a la Educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.
3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:
   a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
   b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
   c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
   d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
   e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.
4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.
5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes.

Artículo 14

Derecho a los Beneficios de la Cultura

1. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona a:
   a. participar en la vida cultural y artística de la comunidad;
   b. gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico;
   c. beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas que los Estados partes en el presente Protocolo deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte.
3. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.
4. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia.

Artículo 15

Derecho a la Constitución y Protección de la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado, quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.
2. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que

ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.

3. Los Estados partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:
   a. conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto;
   b. garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;
   c. adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral;
   d. ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad.

Artículo 16

Derecho de la Niñez

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

Artículo 17

Protección de los Ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

   a. proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;
   b. ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;
   c. estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

Artículo 18

Protección de los Minusválidos

Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

   a. ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesario para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;
   b. proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos;
   c. incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;
   d. estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena.

Artículo 19

Medios de Protección

1. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.
2. Todos los informes serán presentados al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, quien los transmitirá al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que los examinen conforme a lo dispuesto en el presente artículo. El Secretario General enviará copia de tales informes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
3. El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos transmitirá también a los organismos especializados del sistema interamericano, de los cuales sean miembros los Estados partes en el presente Protocolo, copias de los informes enviados o de las partes pertinen-

tes de éstos, en la medida en que tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos, conforme a sus instrumentos constitutivos.

4. Los organismos especializados del sistema interamericano podrán presentar al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura informes relativos al cumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo, en el campo de sus actividades.
5. Los informes anuales que presenten a la Asamblea General el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura contendrán un resumen de la información recibida de los Estados partes en el presente Protocolo y de los organismos especializados acerca de las medidas progresivas adoptadas a fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el propio Protocolo y las recomendaciones de carácter general que al respecto se estimen pertinentes.
6. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el presente Protocolo en todos o en algunos de los Estados partes, las que podrá incluir en el Informe Anual a la Asamblea General o en un Informe Especial, según lo considere más apropiado.
8. Los Consejos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de las funciones que se les confieren en el presente artículo tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por este Protocolo.

Artículo 20

Reservas

Los Estados partes podrán formular reservas sobre una o más disposiciones específicas del presente Protocolo al momento de aprobarlo, firmarlo, ratificarlo o adherir a él, siempre que no sean incompatibles con el objeto y el fin del Protocolo.

Artículo 21

Firma, Ratificación o Adhesión.
Entrada en Vigor

1. El presente Protocolo queda abierto a la firma y a la ratificación o adhesión de todo Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
2. La ratificación de este Protocolo o la adhesión al mismo se efectuará mediante el depósito de un instrumento de ratificación o de adhesión en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
3. El Protocolo entrará en vigor tan pronto como once Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación o de adhesión.
4. El Secretario General informará a todos los Estados miembros de la Organización de la entrada en vigor del Protocolo.

Artículo 22

Incorporación de otros Derechos
y Ampliación de los Reconocidos

1. Cualquier Estado parte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrán someter a la consideración de los Estados partes, reunidos con ocasión de la Asamblea General, propuestas de enmienda con el fin de incluir el reconocimiento de otros derechos y libertades, o bien otras destinadas a extender o ampliar los derechos y libertades reconocidos en este Protocolo.
2. Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que se haya depositado el respectivo instrumento de ratificación que corresponda al número de los dos tercios de los Estados partes en este Protocolo. En cuanto al resto de los Estados partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.

PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES «PROTOCOLO DE SAN SALVADOR»

(Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesionesde la Asamblea General)

ENTRADA EN VIGOR:
16 de noviembre de 1999

DEPOSITARIO:
Secretaría General OEA (Instrumento original y ratificaciones).

TEXTO:
Serie sobre Tratados, OEA, No. 69.

REGISTRO ONU:

PAÍSES SIGNATARIOS	*DEPÓSITO DE RATIFICACIÓN*
Argentina	
Bolivia	
Brasil	21 agosto 1996
Colombia	23 diciembre 1997
Costa Rica	16 noviembre 1999
Ecuador	25 marzo 1993
El Salvador	6 junio 1995
Guatemala	5 octubre 2000
Haití	
México	16 abril 1996
Nicaragua	
Panamá	18 febrero 1993
Paraguay	3 junio 1997
Perú	4 junio 1995
República Dominicana	
Suriname	10 julio 1990
Uruguay	2 abril 1996
Venezuela	

Todos los Estados que figuran en la lista firmaron el Protocolo el 17 de noviembre de 1988, con excepción de los indicados en las notas.

1 Firmó el 27 de enero de 1989 en la Secretaría General de la OEA.
   a. Adhesión.
2. Firmó el 2 de abril de 1996 en la Secretaría General de la OEA.
3. Firmó el 16 de abril de 1996 en la Secretaría General de la OEA.
   b. México

(Declaración en ocasión de la ratificación)

Al ratificar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Gobierno de México lo hace en el entendimiento de que el artículo 8 del aludido Protocolo se aplicará en la República mexicana dentro de las modalidades y conforme a los procedimientos previstos en las disposiciones aplicables en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de sus leyes reglamentarias.

09. DIRECTRICES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA JUVENIL, (DIRECTRICES DE RIAD)

A.G. res. 45/112, anexo, 45 U.N. GAOR Supp. (No. 49A) p. 201, ONU Doc. A/45/49 (1990).

La Asamblea General,

Teniendo presentes la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como otros instrumentos internacionales relativos a los derechos y al bienestar de los jóvenes, incluidas las normas sobre el particular establecidas por la Organización Internacional del Trabajo,

Teniendo presentes también la Declaración de los Derechos del Niños, la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing),

Recordando la resolución 40/33 de la Asamblea General, de 29 de noviembre de 1985, por la que la Asamblea aprobó las Reglas de Beijing recomendadas por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente,

Recordando que la Asamblea General, en su resolución 40/35, de 29 de noviembre de 1985, pidió que se elaboraran criterios para la prevención de la delincuencia juvenil que fueran de utilidad para los Estados Miembros en la formulación y ejecución de programas y políticas especializados, haciendo hincapié en las actividades de asistencia y atención y en la participación de la comunidad, y pidió al Consejo Económico y Social que informara al Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente acerca de los progresos logrados respecto de esos criterios, para que los examinara y decidiera al respecto,

Recordando también que el Consejo Económico y Social, en la sección II de su resolución 1986/10, de 21 de mayo de 1986, pidió al Octavo Congreso que examinara el proyecto de criterios para la prevención de la delincuencia juvenil con miras a su aprobación,

Reconociendo que es necesario establecer criterios y estrategias nacionales, regionales e interregionales para prevenir la delincuencia juvenil,

Afirmando que todo niño goza de derechos humanos fundamentales, incluido, en particular, el derecho al acceso a la educación gratuita,

Teniendo presente el gran número de jóvenes que, estén o no en conflicto con la ley, se encuentran abandonados, desatendidos, maltratados, expuestos al uso indebido de

drogas, en situación marginal y, en general, expuestos a riesgo social,

Teniendo en cuenta los beneficios de las medidas progresistas para la prevención de la delincuencia y para el bienestar de la comunidad,

Observa con satisfacción la importante labor realizada por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia y por el Secretario General en la preparación de las directrices para la prevención de la delincuencia juvenil;

Expresa su reconocimiento por la valiosa colaboración del Centro Arabe de Capacitación y de Estudios de Seguridad de Riad, que acogió a la Reunión Internacional de Expertos sobre el establecimiento del proyecto de normas de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, celebrada en Riad del 28 de febrero al 1º de marzo de 1988, con la cooperación de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena;

Aprueba las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, que figuran en el anexo a la presente resolución, que se denominarán "Directrices de Riad";

Exhorta a los Estados Miembros a que, en sus planes generales de prevención del delito, apliquen las Directrices de Riad en la legislación, la política y la práctica nacionales y las señalen a la atención de las autoridades competentes, incluidos los encargados de formular políticas, el personal de la justicia de menores, los educadores, los medios de comunicación, los profesionales y los estudiosos;

Pide al Secretario General que procure dar la más amplia difusión posible al texto de las Directrices de Riad en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas e invita a los Estados Miembros a que procedan de la misma manera;

Pide al Secretario General y solicita a todas las oficinas competentes de las Naciones Unidas e instituciones interesadas, en particular al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, así como a expertos a título individual, que procuren en forma concertada fomentar la aplicación de las Directrices de Riad;

Pide también al Secretario General que intensifique las investigaciones sobre situaciones particulares de riesgo social y sobre la explotación de los niños, incluido el uso de niños como instrumentos para la delincuencia, con miras a elaborar medidas generales para corregir esas situaciones y presente un informe al respecto al Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente;

Pide además al Secretario General que publique un manual integrado sobre normas de la justicia de menores que contenga las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menor (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) y las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad así como un conjunto completo de las observaciones sobre sus disposiciones;

Insta a todos los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas a que colaboren con el Secretario General en la adopción de las medidas necesarias para velar por la aplicación de la presente resolución;

Invita a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos a que examine este nuevo instrumentos internacional con el propósito de fomentar la aplicación de sus disposiciones;

Invita a los Estados Miembros a que apoyen firmemente la organización de cursos prácticos de carácter técnico y científico, así como a proyectos experimentales y de demostración sobre cuestiones prácticas y aspectos normativos relacionados con la aplicación de lo dispuesto en las Directrices de Riad y con la adopción de medidas concretas tendientes a establecer servicios con base en la comunidad y dirigidos a atender a las necesidades, los problemas y los intereses especiales de los jóvenes, y pide al Secretario General que coordine los esfuerzos a este respecto;

Invita también a los Estados Miembros a que informen al Secretario General sobre la aplicación de las Directrices de Riad y presenten informes periódicos al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia acerca de los resultados alcanzados;

Recomienda que el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia pida al Noveno Congreso que examine los progresos alcanzados en la promoción y aplicación de las Directrices de Riad y las recomendaciones contenidas en la presente resolución, en relación con un tema independiente del programa sobre la justicia de menores, y que mantenga la cuestión bajo examen permanente.

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

1. La prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Si los

jóvenes se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad y enfocan la vida con criterio humanista, pueden adquirir actitudes no criminógenas.

2. Para poder prevenir eficazmente la delincuencia juvenil es necesario que toda la sociedad procure un desarrollo armonioso de los adolescentes, y respete y cultive su personalidad a partir de la primera infancia.
3. A los efectos de la interpretación de las presentes Directrices, se debe centrar la atención en el niño. Los jóvenes deben desempeñar una función activa y participativa en la sociedad y no deben ser considerados meros objetos de socialización o control.
4. En la aplicación de las presentes Directrices y de conformidad con los ordenamientos jurídicos nacionales, los programas preventivos deben centrarse en el bienestar de los jóvenes desde su primera infancia.
5. Deberá reconocerse la necesidad y la importancia de aplicar una política progresista de prevención de la delincuencia, así como de estudiar sistemáticamente y elaborar medidas pertinentes que eviten criminalizar y penalizar al niño por una conducta que no causa graves perjuicios a su desarrollo ni perjudica a los demás. La política y las medidas de esa índole deberán incluir:
   a) La creación de oportunidades, en particular educativas, para atender a las diversas necesidades de los jóvenes y servir de marco de apoyo para velar por el desarrollo personal de todos los jóvenes, en particular de aquellos que están patentemente en peligro o en situación de riesgo social y necesitan cuidado y protección especiales;
   b) La formulación de doctrinas y criterios especializados para la prevención de la delincuencia, basados en las leyes, los procesos, las instituciones, las instalaciones y una red de servicios, cuya finalidad sea reducir los motivos, la necesidad y las oportunidades de comisión de las infracciones o las condiciones que las propicien;
   c) Una intervención oficial que se guíe por la justicia y la equidad, y cuya finalidad primordial sea velar por el interés general de los jóvenes;
   d) La protección del bienestar, el desarrollo, los derechos y los intereses de todos los jóvenes;
   e) El reconocimiento del hecho de que el comportamiento o la conducta de los jóvenes que no se ajustan a los valores y normas generales de la sociedad son con frecuencia parte del proceso de maduración y crecimiento y tienden a desaparecer espontáneamente en la mayoría de las personas cuando llegan a la edad adulta;
   f) La conciencia de que, según la opinión predominante de los expertos, calificar a un joven de «extraviado», «delincuente» o «predelincuente» a menudo contribuye a que los jóvenes desarrollen pautas permanentes de comportamiento indeseable.
6. Deben crearse servicios y programas con base en la comunidad para la prevención de la delincuencia juvenil, sobre todo si no se han establecido todavía organismos oficiales. Sólo en última instancia ha de recurrirse a organismos oficiales de control social.

II. ALCANCE DE LAS DIRECTRICES

7. Las presentes Directrices deberán interpretarse y aplicarse en el marco general de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración de los Derechos del Niño, y la Convención sobre los Derechos del Niño, y en el contexto de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), así como de otros instrumentos y normas relativos a los derechos, los intereses y el bienestar de todos los menores y jóvenes.
8. Las presentes Directrices deberán igualmente aplicarse en el contexto de las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada uno de los Estados Miembros.

III. PREVENCIÓN GENERAL

9. Deberán formularse en todos los niveles del gobierno planes generales de prevención que, entre otras cosas, comprendan:
   a) Análisis a fondo del problema y reseñas de programas y servicios, facilidades y recursos disponibles;
   b) Funciones bien definidas de los organismos, instituciones y personal competentes que se ocupan de actividades preventivas;
   c) Mecanismos para la coordinación adecuada de las actividades de prevención entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales;
   d) Políticas, estrategias y programas basados en estudios de pronósticos que sean objeto de vigilancia permanente y evaluación cuidadosa en el curso de su aplicación;
   e) Métodos para disminuir eficazmente las oportunidades de cometer actos de delincuencia juvenil;
   f) Participación de la comunidad mediante una amplia gama de servicios y programas;
   g) Estrecha cooperación interdisciplinaria entre los gobiernos nacionales, estatales, provinciales y municipales, con la participación del sector privado, de ciudadanos representativos de la comuni-

dad interesada y de organismos laborales, de cuidado del niño, de educación sanitaria, sociales, judiciales y de los servicios de aplicación de la ley en la adopción de medidas coordinadas para prevenir la delincuencia juvenil y los delitos de los jóvenes;

h) Participación de los jóvenes en las políticas y en los procesos de prevención de la delincuencia juvenil, incluida la utilización de los recursos comunitarios, y la aplicación de programas de autoayuda juvenil y de indemnización y asistencia a las víctimas;

i) Personal especializado en todos los niveles.

IV. PROCESOS DE SOCIALIZACIÓN

10. Deberá prestarse especial atención a las políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración eficaces de todos los niños y jóvenes, en particular por conducto de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes que se encuentran en condiciones similares, la escuela, la formación profesional y el medio laboral, así como mediante la acción de organizaciones voluntarias. Se deberá respetar debidamente el desarrollo personal de los niños y jóvenes y aceptarlos, en pie de igualdad, como copartícipes en los procesos de socialización e integración.

A. LA FAMILIA

11. Toda sociedad deberá asignar elevada prioridad a las necesidades y el bienestar de la familia y de todos sus miembros.

12. Dado que la familia es la unidad central encargada de la integración social primaria del niño, los gobiernos y la sociedad deben tratar de preservar la integridad de la familia, incluida la familia extensa. La sociedad tiene la obligación de ayudar a la familia a cuidar y proteger al niño y asegurar su bienestar físico y mental. Deberán prestarse servicios apropiados, inclusive de guarderías.

13. Los gobiernos deberán adoptar una política que permita a los niños criarse en un ambiente familiar de estabilidad y bienestar. Deberán facilitarse servicios adecuados a las familias que necesiten asistencia para resolver situaciones de inestabilidad o conflicto.

14. Cuando no exista un ambiente familiar de estabilidad y bienestar, los intentos de la comunidad por ayudar a los padres en este aspecto hayan fracasado y la familia extensa no pueda ya cumplir esta función, se deberá recurrir a otras posibles modalidades de colocación familiar, entre ellas los hogares de guarda y la adopción, que en la medida de lo posible deberán reproducir un ambiente familiar de estabilidad y bienestar y, al mismo tiempo, crear en los niños un sentimiento de permanencia, para evitar los problemas relacionados con el «desplazamiento» de un lugar a otro.

15. Deberá prestarse especial atención a los niños de familias afectadas por problemas creados por cambios económicos, sociales y culturales rápidos y desiguales, en especial a los niños de familias indígenas o de inmigrantes y refugiados. Como tales cambios pueden perturbar la capacidad social de la familia para asegurar la educación y crianza tradicionales de los hijos, a menudo como resultado de conflictos culturales o relacionados con el papel del padre o de la madre, será necesario elaborar modalidades innovadoras y socialmente constructivas para la socialización de los niños.

16. Se deberán adoptar medidas y elaborar programas para dar a las familias la oportunidad de aprender las funciones y obligaciones de los padres en relación con el desarrollo y el cuidado de sus hijos, para lo cual se fomentarán relaciones positivas entre padres e hijos, se hará que los padres cobren conciencia de los problemas de los niños y los jóvenes y se fomentará la participación de los jóvenes en las actividades familiares y comunitarias.

17. Los gobiernos deberán adoptar medidas para fomentar la unión y la armonía en la familia y desalentar la separación de los hijos de sus padres, salvo cuando circunstancias que afecten al bienestar y al futuro de los hijos no dejen otra opción viable.

18. Es importante insistir en la función socializadora de la familia y de la familia extensa; es igualmente importante reconocer el papel futuro, las responsabilidades, la participación y la colaboración de los jóvenes en la sociedad.

19. Al garantizar el derecho de los niños a una socialización adecuada, los gobiernos y otras instituciones deben basarse en los organismos sociales y jurídicos existentes, pero, cuando las instituciones y costumbres tradicionales resulten insuficientes, deberán también prever y permitir medidas innovadoras.

B. LA EDUCACIÓN

20. Los gobiernos tienen la obligación de dar a todos los jóvenes acceso a la enseñanza pública.

21. Los sistemas de educación, además de sus posibilidades de formación académica y profesional, deberán dedicar especial atención a:

a) Enseñar los valores fundamentales y fomentar el respeto de la identidad propia y de las características culturales del niño, de los valores sociales del país en que vive el niño, de las civilizaciones diferentes de la suya y de los derechos humanos y libertades fundamentales;

b) Fomentar y desarrollar en todo lo posible la per

sonalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de los jóvenes;

c) Lograr que los jóvenes participen activa y eficazmente en el proceso educativo en lugar de ser meros objetos pasivos de dicho proceso;

d) Desarrollar actividades que fomenten un sentimiento de identidad y pertenencia a la escuela y la comunidad;

e) Alentar a los jóvenes a comprender y respetar opiniones y puntos de vista diversos, así como las diferencias culturales y de otra índole;

f) Suministrar información y orientación en lo que se refiere a la formación profesional, las oportunidades de empleo y posibilidades de carrera;

g) Proporcionar apoyo emocional positivo a los jóvenes y evitar el maltrato psicológico;

h) Evitar las medidas disciplinarias severas, en particular los castigos corporales.

22. Los sistemas de educación deberán tratar de trabajar en cooperación con los padres, las organizaciones comunitarias y los organismos que se ocupan de las actividades de los jóvenes.

23. Deberá darse información a los jóvenes y a sus familias sobre la ley y sus derechos y obligaciones con respecto a la ley, así como sobre el sistema de valores universales, incluidos los instrumentos de las Naciones Unidas.

24. Los sistemas de educación deberán cuidar y atender de manera especial a los jóvenes que se encuentren en situación de riesgo social. Deberán prepararse y utilizarse plenamente programas de prevención y materiales didácticos, planes de estudios, criterios e instrumentos especializados.

25. Deberá prestarse especial atención a la adopción de políticas y estrategias generales de prevención del uso indebido, por los jóvenes, del alcohol, las drogas y otras sustancias. Deberá darse formación y dotarse de medios a maestros y otros profesionales a fin de prevenir y resolver estos problemas. Deberá darse a los estudiantes información sobre el empleo y el uso indebido de drogas, incluido el alcohol.

26. Las escuelas deberán servir de centros de información y consulta para prestar atención médica, asesoramiento y otros servicios a los jóvenes, sobre todo a los que están especialmente necesitados y son objeto de malos tratos, abandono, victimización y explotación.

27. Se aplicarán diversos programas educativos para lograr que los maestros, otros adultos y los estudiantes comprendan los problemas, necesidades y preocupaciones de los jóvenes, especialmente de aquellos que pertenecen a grupos más necesitados, menos favorecidos, a grupos de bajos ingresos y a minorías étnicas u otros grupos minoritarios.

28. Los sistemas escolares deberán tratar de alcanzar y promover los niveles profesionales y educativos más elevados en lo que respecta a programas de estudio, métodos y criterios didácticos y de aprendizaje, contratación y formación de personal docente capacitado. Deberán practicarse una supervisión y evaluación regulares de los resultados, tarea que se encomendará a las organizaciones profesionales y a los órganos competentes.

29. En cooperación con grupos de la comunidad, los sistemas educativos deberán planificar, organizar y desarrollar actividades extracurriculares que sean de interés para los jóvenes.

30. Deberá prestarse ayuda especial a niños y jóvenes que tengan dificultades para cumplir las normas de asistencia, así como a los que abandonan los estudios.

31. Las escuelas deberán fomentar la adopción de políticas y normas equitativas y justas, y los estudiantes estarán representados en los órganos encargados de formular la política escolar, incluida la política disciplinaria, y participarán en la adopción de decisiones.

C. LA COMUNIDAD

32. Deberán establecerse servicios y programas de carácter comunitario, o fortalecerse los ya existentes, que respondan a las necesidades, problemas, intereses e inquietudes especiales de los jóvenes y ofrezcan, a ellos y a sus familias, asesoramiento y orientación adecuados.

33. Las comunidades deberán adoptar o reforzar una amplia gama de medidas de apoyo comunitario a los jóvenes, incluido el establecimiento de centros de desarrollo comunitario, instalaciones y servicios de recreo, a fin de hacer frente a los problemas especiales de los menores expuestos a riesgo social. Esta forma de ayuda deberá prestarse respetando los derechos individuales.

34. Deberán establecerse servicios especiales para brindar alojamiento adecuado a los jóvenes que no puedan seguir viviendo en sus hogares o que carezcan de hogar.

35. Se organizarán diversos servicios y sistemas de ayuda para hacer frente a las dificultades que experimentan los jóvenes al pasar a la edad adulta. Entre estos servicios deberán figurar programas especiales para los jóvenes toxicómanos en los que se dé máxima importancia a los cuidados, el asesoramiento, la asistencia y a las medidas de carácter terapéutico.

36. Los gobiernos y otras instituciones deberán dar apoyo financiero y de otra índole a las organizaciones voluntarias que prestan servicios a los jóvenes.

37. En el plano local deberán crearse o reforzarse organizaciones juveniles que participen plenamente en la gestión de los asuntos comunitarios. Estas organiza-

ciones deberán alentar a los jóvenes a organizar proyectos colectivos y voluntarios, en particular proyectos cuya finalidad sea prestar ayuda a los jóvenes que la necesiten.

38. Los organismos gubernamentales deberán asumir especialmente la responsabilidad del cuidado de los niños sin hogar o los niños de la calle y de proporcionarles los servicios que necesiten. Deberá hacerse fácilmente accesible a los jóvenes la información acerca de servicios locales, alojamiento, empleo y otras formas y fuentes de ayuda.

39. Deberá organizarse una gran variedad de instalaciones y servicios recreativos de especial interés para los jóvenes, a los que éstos tengan fácil acceso.

D. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

40. Deberá alentarse a los medios de comunicación a que garanticen que los jóvenes tengan acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales.

41. Deberá alentarse a los medios de comunicación a que den a conocer la contribución positiva de los jóvenes a la sociedad.

42. Deberá alentarse a los medios de comunicación a que difundan información relativa a la existencia en la sociedad de servicios, instalaciones y oportunidades destinados a los jóvenes.

43. Deberá instarse a los medios de comunicación en general, y a la televisión y al cine en particular, a que reduzcan al mínimo el nivel de pornografía, drogadicción y violencia en sus mensajes y den una imagen desfavorable de la violencia y la explotación, eviten presentaciones degradantes especialmente de los niños, de la mujer y de las relaciones interpersonales y fomenten los principios y modelos de carácter igualitario.

44. Los medios de comunicación deberán percatarse de la importancia de su función y su responsabilidad sociales, así como de su influencia en las comunicaciones relacionadas con el uso indebido de drogas y alcohol entre los jóvenes. Deberán utilizar su poder para prevenir el uso indebido de drogas mediante mensajes coherentes con un criterio equilibrado. Deberán fomentar campañas eficaces de lucha contra las drogas en todos los niveles.

V. POLÍTICA SOCIAL

45. Los organismos gubernamentales deberán asignar elevada prioridad a los planes y programas dedicados a los jóvenes y suministrar suficientes fondos y recursos de otro tipo para prestar servicios eficaces, proporcionar las instalaciones y el personal para brindar servicios adecuados de atención médica, salud mental, nutrición, vivienda y otros servicios necesarios, en particular de prevención y tratamiento del uso indebido de drogas y alcohol, y cerciorarse de que esos recursos lleguen a los jóvenes y redunden realmente en beneficio de ellos.

46. Sólo deberá recluirse a los jóvenes en instituciones como último recurso y por el período mínimo necesario, y deberá darse máxima importancia a los propios intereses del joven. Los criterios para autorizar una intervención oficial de esta índole deberán definirse estrictamente y limitarse a las situaciones siguientes: a) cuando el niño o joven haya sufrido lesiones físicas causadas por los padres o tutores; b) cuando el niño o joven haya sido víctima de malos tratos sexuales, físicos o emocionales por parte de los padres o tutores; c) cuando el niño o joven haya sido descuidado, abandonado o explotado por los padres o tutores; d) cuando el niño o joven se vea amenazado por un peligro físico o moral debido al comportamiento de los padres o tutores; y e) cuando se haya manifestado en el propio comportamiento del niño o del joven un grave peligro físico o psicológico para el niño o el joven mismo y ni los padres o tutores, ni el propio joven ni los servicios comunitarios no residenciales pueden hacer frente a dicho peligro por otro medio que no sea la reclusión en una institución.

47. Los organismos gubernamentales deberán dar a los jóvenes oportunidad de continuar su educación a jornada completa, financiada por el Estado cuando los padres o tutores no los puedan mantener, y de adquirir experiencia profesional.

48. Los programas de prevención de la delincuencia deberán planificarse y ejecutarse sobre la base de conclusiones fiables que sean resultado de una investigación científica, y periódicamente deberán ser supervisados, evaluados y readaptados en consonancia con esas conclusiones.

49. Deberá difundirse entre la comunidad profesional y el público en general información científica acerca del tipo de comportamiento o de situación que pueda resultar en la victimización de los jóvenes, en daños y malos tratos físicos y sicológicos contra ellos o en su explotación.

50. La participación en todos los planes y programas deberá ser, en general, voluntaria. Los propios jóvenes deberán intervenir en su formulación, desarrollo y ejecución.

51. Los gobiernos deberán comenzar a estudiar o seguir estudiando, formulando y aplicando políticas, medidas y estrategias dentro y fuera del sistema de justicia penal para prevenir la violencia en el hogar contra los jóvenes o que los afecte, y garantizar un trato justo a las víctimas de ese tipo de violencia.

VI. LEGISLACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES

52. Los gobiernos deberán promulgar y aplicar leyes y procedimientos especiales para fomentar y proteger los derechos y el bienestar de todos los jóvenes.
53. Deberán promulgarse y aplicarse leyes que prohíban la victimización, los malos tratos y la explotación de los niños y jóvenes, así como su utilización para actividades delictivas.
54. Ningún niño o joven deberá ser objeto de medidas de corrección o castigo severos o degradantes en el hogar, en la escuela ni en ninguna otra institución.
55. Deberán aprobarse y aplicarse leyes para limitar y controlar el acceso de los niños y jóvenes a las armas de cualquier tipo.
56. A fin de impedir que prosiga la estigmatización, victimización y criminalización de los jóvenes, deberán promulgarse leyes que garanticen que ningún acto que no sea considerado delito ni sea sancionado cuando lo comete un adulto se considere delito ni sea objeto de sanción cuando es cometido por un joven.
57. Debería considerarse la posibilidad de establecer un puesto de mediador o un órgano análogo independiente para los jóvenes que garantice el respeto de su condición jurídica, sus derechos y sus intereses, así como la posibilidad de remitir los casos a los servicios disponibles. El mediador u otro órgano designado supervisaría además la aplicación de las Directrices de Riad, las Reglas de Beijing y las Reglas para la protección de los menores privados de libertad. El mediador u otro órgano publicaría periódicamente un informe sobre los progresos alcanzados y las dificultades encontradas en el proceso de aplicación. Se deberían establecer también servicios de defensa jurídica del niño.
58. Deberá capacitarse personal de ambos sexos encargado de hacer cumplir la ley y de otras funciones pertinentes para que pueda atender a las necesidades especiales de los jóvenes; ese personal deberá estar al corriente de los programas y posibilidades de remisión a otros servicios, y recurrir a ellos en la medida de lo posible con el fin de sustraer a los jóvenes al sistema de justicia penal.
59. Deberán promulgarse y aplicarse estrictamente leyes para proteger a los niños y a los jóvenes del uso indebido de drogas y de los traficantes de drogas.

VII. INVESTIGACIÓN, FORMULACIÓN DE NORMAS Y COORDINACIÓN

60. Se procurará fomentar la interacción y coordinación, con carácter multidisciplinario e intradisciplinario, de los organismos y servicios económicos, sociales, educativos y de salud con el sistema de justicia, los organismos dedicados a los jóvenes, a la comunidad y al desarrollo y otras instituciones pertinentes, y deberán establecerse los mecanismos apropiados a tal efecto.
61. Deberá intensificarse, en los planos nacional, regional e internacional, el intercambio de información, experiencia y conocimientos técnicos obtenidos gracias a proyectos, programas, prácticas e iniciativas relacionados con la delincuencia juvenil, la prevención de la delincuencia y la justicia de menores.
62. Deberá promoverse e intensificarse la cooperación regional e internacional en asuntos relativos a la delincuencia juvenil, la prevención de la delincuencia juvenil y la justicia de menores, con la participación de profesionales, expertos y autoridades.
63. Todos los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones interesadas deberán apoyar firmemente la cooperación técnica y científica en asuntos prácticos relacionados con la formulación de normas, en particular en los proyectos experimentales, de capacitación y demostración, sobre cuestiones concretas relativas a la prevención de la delincuencia juvenil y de delitos cometidos por jóvenes.
64. Deberá alentarse la colaboración en las actividades de investigación científica sobre las modalidades eficaces de prevención de la delincuencia juvenil y de los delitos cometidos por jóvenes y difundirse ampliamente y evaluarse sus conclusiones.
65. Los órganos, institutos, organismos y oficinas competentes de las Naciones Unidas deberán mantener una estrecha colaboración y coordinación en distintas cuestiones relacionadas con los niños, la justicia de menores y la prevención en la delincuencia juvenil y de los delitos cometidos por jóvenes.
66. Sobre la base de las presentes Directrices, la Secretaría de las Naciones Unidas, en cooperación con las instituciones interesadas, deberá desempeñar un papel activo en la investigación, colaboración científica, formulación de opciones de política, y en el examen y supervisión de su aplicación, y servir de fuente de información fidedigna acerca de modalidades eficaces para la prevención de la delincuencia.

10. REGLAS MÍNIMAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA DE MENORES (REGLAS DE BEIJING)

A.G. res. 40/33, anexo, 40 U.N. GAOR Supp. (No. 53) p. 207, ONU Doc. A/40/53 (1985).

La Asamblea General,

Teniendo presentes la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como otros instrumentos internacionales de derechos humanos relativos a los derechos de los jóvenes,

Teniendo presente asimismo que se designó a 1985 como Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo, Paz, y que la comunidad internacional ha asignado importancia a la protección y la promoción de los derechos de los jóvenes, como lo atestigua la importancia atribuida a la Declaración de los Derechos del Niño,

Recordando la resolución 4 aprobada por el Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que preconizó la formulación de reglas mínimas uniformes para la administración de la justicia de menores y la atención a los menores que pudieran servir de modelo a los Estados Miembros,

Recordando también la decisión 1984/153 de 25 de mayo de 1984 del Consejo Económico y Social, por la que se remitió el proyecto de reglas al Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, por conducto de la Reunión Preparatoria Interregional celebrada en Beijing del 14 al 18 de mayo de 1984,

Reconociendo que la juventud, por constituir una etapa inicial del desarrollo humano, requiere particular atención y asistencia para su desarrollo físico, mental y social, y necesita protección jurídica en condiciones de paz, libertad, dignidad y seguridad,

Considerando que la legislación, las políticas y las prácticas nacionales vigentes pueden precisar un examen y una modificación en armonía con las normas contenidas en las reglas,

Considerando además que, aunque esas reglas puedan parecer actualmente difíciles de lograr debido a las condiciones sociales, económicas, culturales, políticas y

jurídicas vigentes, existe, sin embargo, el propósito de realizarlas como una norma mínima,

Observa con gratitud el trabajo efectuado por el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, el Secretario General, el Instituto de las Naciones Unidas en Asia y el Lejano Oriente para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente y otros institutos de las Naciones Unidas en la formulación de las reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores;

Toma nota con gratitud del informe del Secretario General sobre el proyecto de las reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores;

Felicita a la Reunión Preparatoria Interregional celebrada en Beijing por haber finalizado el texto de las reglas presentado al Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente para su examen y decisión final;

Aprueba las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores recomendadas por el Séptimo Congreso tal como figuran en el anexo de la presente resolución, y aprueba la recomendación del Séptimo Congreso de que las Reglas se denominen también "Reglas de Beijing";

Invita a los Estados Miembros a que, siempre que sea necesario, adapten su legislación, sus políticas y sus prácticas nacionales, sobre todo en la esfera de la formación de personal de la justicia de menores, a las Reglas de Beijing, así como a que las señalen a la atención de las autoridades pertinentes y del público en general;

Insta al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia a que formule medidas para la eficaz aplicación de las Reglas de Beijing, con la asistencia de los institutos de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente;

Invita a los Estados Miembros a informar al Secretario General sobre la aplicación de las Reglas de Beijing y a presentar regularmente informes al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia sobre los resultados alcanzados;

Pide a los Estados Miembros y al Secretario General que emprenden una investigación con respecto a las políticas y prácticas eficaces en materia de administración de justicia de menores y que elaboren una base de datos al respecto;

Pide al Secretario General que asegure la difusión más amplia del texto de las Reglas de Beijing en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, con inclusión de la intensificación de actividades de información en la esfera de la justicia de menores, e invita a los Estados Miembros a hacer lo mismo;

Pide al Secretario General que elabore proyectos pilotos sobre la aplicación de las Reglas de Beijing;

Pide al Secretario General y a los Estados Miembros que proporcionen los recursos necesarios para lograr la aplicación efectiva de las Reglas de Beijing, sobre todo en las esferas de la contratación, la formación y el intercambio de personal, la investigación y la evaluación, y la formulación de nuevas medidas sustitutivas del tratamiento correccional;

Pide al Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente que, en el marco de un tema de su programa dedicado a la justicia de menores, examine los progresos realizados en la aplicación de las Reglas de Beijing y de las recomendaciones formuladas en la presente resolución;

Insta a todos los órganos pertinentes del sistema de las Naciones Unidas, en particular a las comisiones regionales y los organismos especializados, a los institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente y a otras organizaciones, intergubernamentales, a que colaboren con la Secretaría y adopten las medidas necesarias para asegurar un esfuerzo concertado y sostenido, dentro de sus respectivas esferas de competencia técnica, para aplicar los principios contenidos en las Reglas de Beijing.

ANEXO

PRIMERA PARTE

PRINCIPIOS GENERALES

1. Orientaciones fundamentales
   Los Estados Miembros procurarán, en consonancia con sus respectivos intereses generales, promover el bienestar del menor y de su familia.
   Los Estados Miembros se esforzarán por crear condiciones que garanticen al menor una vida significativa en la comunidad fomentando, durante el período de edad en que el menor es más propenso a un comportamiento desviado, un proceso de desarrollo personal y educación lo más exento de delito y delincuencia posible.
   Con objeto de promover el bienestar del menor, a fin de reducir la necesidad de intervenir con arreglo a la ley, y de someter a tratamiento efectivo, humano y equitativo al menor que tenga problemas con la ley, se concederá la debida importancia a la adopción de medidas concretas que permitan movilizar plenamente todos los recursos disponibles, con inclusión de la familia, los voluntarios y otros grupos de carácter comunitario, así como las escuelas y otras instituciones de la comunidad.
   La justicia de menores se ha de concebir como una parte integrante del proceso de desarrollo nacional de cada país y deberá administrarse en el marco general de justicia social para todos los menores, de manera que contribuya a la protección de los jóvenes y al mantenimiento del orden pacífico de la sociedad.
   Las presentes Reglas se aplicarán según el contexto de las condiciones económicas, sociales y culturales que predominen en cada uno de los Estados Miembros.
   Los servicios de justicia de menores se perfeccionarán y coordinarán sistemáticamente con miras a elevar y mantener la competencia de sus funcionarios, e incluso los métodos, enfoques y actitudes adoptados.

Comentario

Estas orientaciones básicas de carácter general se refieren a la política social en su conjunto y tienen por objeto promover el bienestar del menor en la mayor medida posible, lo que permitiría reducir al mínimo el número de casos en que haya de intervenir el sistema de justicia de menores y, a su vez, reduciría al mínimo los perjuicios que normalmente ocasiona cualquier tipo de intervención. Esas medidas de atención de los menores con fines de prevención del delito antes del comienzo de la vida delictiva constituyen requisitos básicos de política destinados a obviar la necesidad de aplicar las presentes Reglas.

Las reglas 1.1 a 1.3 señalan el importante papel que una política social constructiva respecto al menor puede desempeñar, entre otras cosas, en la prevención del delito y la delincuencia juveniles. La regla 1.4 define la justicia de menores como parte integrante de la justicia social por los menores, mientras que la regla 1.6 se refiere a la necesidad de perfeccionar la justicia de menores de manera continua, para que no quede a la zaga de la evolución de una política social progresiva en relación con el menor en general, teniendo presente la necesidad de mejorar de manera coherente los servicios de personal.

La regla 1.5 procura tener en cuenta las condiciones imperantes en los Estados Miembros, que podrían ocasionar que la manera de aplicar determinadas reglas en uno de ellos fuera necesariamente diferente de la manera adoptada en otros Estados.

2. Alcance de las Reglas y definiciones utilizadas
   2.1 Las Reglas mínimas que se enuncian a continuación se aplicarán a los menores delincuentes con imparcialidad, sin distinción alguna, por ejemplo, de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.
   2.2 Para los fines de las presentes Reglas, los Estados Miembros aplicarán las definiciones siguientes en forma compatible con sus respectivos sistemas y conceptos jurídicos:
   Menor es todo niño o joven que, con arreglo al sistema jurídico respectivo, puede ser castigado por un delito en forma diferente a un adulto;
   Delito es todo comportamiento (acción u omisión) penado por la ley con arreglo al sistema jurídico de que se trate; y
   Menor delincuente es todo niño o joven al que se ha imputado la comisión de un delito o se le ha considerado culpable de la comisión de un delito.
   2.3 En cada jurisdicción nacional se procurará promulgar un conjunto de leyes, normas y disposiciones aplicables específicamente a los menores delincuentes, así como a los órganos e instituciones encargados de las funciones de administración de la justicia de menores, conjunto que tendrá por objeto:
   Responder a las diversas necesidades de los menores delincuentes, y al mismo tiempo proteger sus derechos básicos;
   Satisfacer las necesidades de la sociedad;
   Aplicar cabalmente y con justicia las reglas que se enuncian a continuación.

Comentario

Las Reglas mínimas se han formulado deliberadamente de manera que sean aplicables en diferentes sistemas jurídicos y, al mismo tiempo, establezcan algunas normas

mínimas para el tratamiento de los menores delincuentes con arreglo a cualquier definición de la noción de joven y a cualquier sistema de tratamiento de los menores delincuentes. Las Reglas se aplicarán siempre con imparcialidad y sin distinción alguna.

Por lo tanto, la regla 2.1 destaca la importancia de que las Reglas se apliquen siempre con imparcialidad y sin distinción alguna. Su formación responde al principio 2 de la Declaración de los Derechos del Niño.

La regla 2.2 define «menor» y «delito» como componentes del concepto de «menor delincuente», que es el objeto principal de las presentes Reglas mínimas (no obstante, véanse también las reglas 3 y 4). Cabe señalar que las reglas disponen expresamente que corresponderá a cada sistema jurídico nacional fijar las edades mínima y máxima a estos efectos, respetando así cabalmente los sistemas económico, social, político, cultural y jurídico de los Estados Miembros. Ello significa que la noción de «menor» se aplicará a jóvenes de edades muy diferentes, edades que van de los 7 años hasta los 18 años o más. Dicha flexibilidad parece inevitable en vista de la diversidad de sistemas jurídicos nacionales, tanto más cuanto que no restringe los efectos de las Reglas mínimas.

La regla 2.3 responde a la necesidad de leyes nacionales que tengan expresamente por objeto la aplicación óptima de las Reglas mínimas, tanto desde un punto de vista jurídico como práctico.

3. Ampliación del ámbito de aplicación de las Reglas

3.1 Las disposiciones pertinentes de las Reglas no sólo se aplicarán a los menores delincuentes, sino también a los menores que puedan ser procesados por realizar cualquier acto concreto que no sea punible tratándose del comportamiento de los adultos.

3.2 Se procurará extender el alcance de los principios contenidos en las Reglas a todos los menores comprendidos en los procedimientos relativos a la atención al menor y a su bienestar.

3.3 Se procurará asimismo extender el alcance de los principios contenidos en las Reglas a los delincuentes adultos jóvenes.

Comentario

La regla 3 amplía el ámbito de aplicación de la protección otorgada por las *Reglas mínimas* para la administración de la justicia de menores de modo que abarque:

Los llamados «delitos en razón de su condición» previstos en diversos sistemas jurídicos nacionales con arreglo a los cuales se considera delito en los menores una gama de comportamiento distinta y, por lo general, más amplia que en el caso de los adultos (por ejemplo, ausencias injustificadas, desobediencia en la escuela y en la familia, ebriedad en público, etc.) (regla 3.1);

Los procedimientos relativos a la atención al menor y a su bienestar (regla 3.2);

El procesamiento de los delincuentes adultos jóvenes, aunque en este caso la aplicación de las Reglas dependerá de las disposiciones pertinentes sobre la mayoría de edad (regla 3.3).

La ampliación del ámbito de aplicación de las Reglas de modo que abarquen las tres esferas antes mencionadas parece justificada. La regla 3.1 prevé garantías mínimas en esas esferas, y se estima que la regla 3.2 constituye un paso positivo en el establecimiento de un sistema más imparcial, equitativo y humano de justicia para todos los menores que transgredan la ley.

4. Mayoría de edad penal

4.1 En los sistemas jurídicos que reconozcan el concepto de mayoría de edad penal con respecto a los menores, su comienzo no deberá fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan a la madurez emocional, mental e intelectual.

Comentario

La edad mínima a efectos de responsabilidad penal varía considerablemente en función de factores históricos y culturales. El enfoque moderno consiste en examinar si los niños pueden hacer honor a los elementos morales y sicológicos de responsabilidad penal; es decir, si puede considerarse al niño, en virtud de su discernimiento y comprensión individuales, responsable de un comportamiento esencialmente antisocial. Si el comienzo de la mayoría de edad penal se fija a una edad demasiado temprana o si no se establece edad mínima alguna, el concepto de responsabilidad perdería todo sentido. En general, existe una estrecha relación entre el concepto de responsabilidad que dimana del comportamiento delictivo o criminal y otros derechos y responsabilidades sociales (como el estado civil, la mayoría de edad a efectos civiles, etc.).

Por consiguiente, es necesario que se hagan esfuerzos para convenir en una edad mínima razonable que pueda aplicarse a nivel internacional.

5. Objetivos de la justicia de menores

5.1 El sistema de justicia de menores hará hincapié en el bienestar de éstos y garantizará que cualquier respuesta a los menores delincuentes será en todo momento proporcionada a las circunstancias del delincuente y del delito.

Comentario

La regla 5 se refiere a dos de los más importantes objetivos de la justicia de menores. El primer objetivo es el fomento del bienestar del menor. Este es el enfoque principal de los sistemas jurídicos en que

los menores delincuentes son procesados por tribunales de familia o autoridades administrativas, pero también debe hacerse hincapié en el bienestar de los menores en los sistemas judiciales que siguen el modelo del tribunal penal, contribuyendo así a evitar las sanciones meramente penales. (Véase también la regla 14.)

El segundo objetivo es el «principio de la proporcionalidad». Este principio es conocido como un instrumento para restringir las sanciones punitivas, y se expresa principalmente mediante la fórmula de que el autor ha de llevarse su merecido según la gravedad del delito. La respuesta a los jóvenes delincuentes no sólo deberá basarse en el examen de la gravedad del delito, sino también en circunstancias personales. Las circunstancias individuales del delincuente (por ejemplo, su condición social, su situación familiar, el daño causado por el delito u otros factores en que intervengan circunstancias personales) han de influir en la proporcionalidad de la reacción (por ejemplo, teniendo en consideración los esfuerzos del delincuente para indemnizar a la víctima o su buena disposición para comenzar una vida sana y útil).

Por el mismo motivo, las respuestas destinadas a asegurar el bienestar del joven delincuente pueden sobrepasar lo necesario y, por consiguiente, infringir los derechos fundamentales del joven, como ha ocurrido en algunos sistemas de justicia de menores. En este aspecto también corresponde salvaguardar la proporcionalidad de la respuesta en relación con las circunstancias del delincuente y del delito, incluida la víctima.

En definitiva, la regla 5 sólo exige que la respuesta en los casos concretos de delincuencia o criminalidad de menores sea adecuada, ni más ni menos. Los temas que las reglas vinculan entre sí pueden contribuir a estimular adelantos en ambos sentidos: los tipos de respuesta nuevos e innovadores son tan necesarios como las precauciones para evitar cualquier ampliación indebida de la red de control social oficial sobre los menores.

6. Alcance de las facultades discrecionales

6.1 Habida cuenta de las diversas necesidades especiales de los menores, así como de la diversidad de medidas disponibles, se facultará un margen suficiente para el ejercicio de facultades discrecionales en las diferentes etapas de los juicios y en los distintos niveles de la administración de justicia de menores, incluidos los de investigación, procesamiento, sentencia y de las medidas complementarias de las decisiones.

6.2 Se procurará, no obstante, garantizar la debida competencia en todas las fases y niveles en el ejercicio de cualquiera de esas facultades discrecionales.

6.3 Los que ejerzan dichas facultades deberán estar especialmente preparados o capacitados para hacerlo juiciosamente y en consonancia con sus respectivas funciones y mandatos.

Comentario

Las reglas 6.1, 6.2 y 6.3 tratan varios aspectos importantes de una administración de justicia de menores eficaz, justa y humanitaria: la necesidad de permitir el ejercicio de las facultades discrecionales en todos los niveles importantes del procedimiento, de modo que los que adoptan determinaciones puedan tomar las medidas que estimen más adecuadas en cada caso particular, y la necesidad de prever controles y equilibrios a fin de restringir cualquier abuso de las facultades discrecionales y salvaguardar los derechos del joven delincuente. La competencia y el profesionalismo son los instrumentos más adecuados para restringir el ejercicio excesivo de dichas facultades. Por ello, se hace especial hincapié en la idoneidad profesional y en la capacitación de los expertos como un medio valioso para asegurar el ejercicio prudente de las facultades discrecionales en materia de delincuencia de menores. (Véanse también las reglas 1.6 y 2.2.) En este contexto, se pone de relieve la formulación de directrices concretas acerca del ejercicio de dichas facultades y el establecimiento de un sistema de revisión y de apelación u otro sistema análogo a fin de permitir el examen minucioso de las decisiones y la competencia. Esos mecanismos no se concretan en el presente documento, pues no se prestan fácilmente para incorporarlos en reglas mínimas internacionales, que probablemente no podrán abarcar todas las diferencias que existen en los sistemas judiciales.

7. Derechos de los menores

7.1 En todas las etapas del proceso se respetarán garantías procesales básicas tales como la presunción de inocencia, el derecho a ser notificado de las acusaciones, el derecho a no responder, el derecho al asesoramiento, el derecho a la presencia de los padres o tutores, el derecho a la confrontación con los testigos y a interrogar a éstos y el derecho de apelación ante una autoridad superior.

Comentario

La regla 7.1 hace hincapié en algunos aspectos importantes que representan elementos fundamentales de todo juicio imparcial y justo y que son internacionalmente reconocidos en los instrumentos de derechos humanos vigentes. (Véase también la regla 14.) La presunción de inocencia, por ejemplo, también figura en el artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el párrafo 2 del artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Las reglas 14 y siguientes de las presentes Reglas mínimas precisan cuestiones que son importantes con res-

pecto al procedimiento en los asuntos de menores en particular, mientras que la regla 7.1 ratifica en forma general las garantías procesales más fundamentales.

8. Protección de la intimidad
   8.1 Para evitar que la publicidad indebida o el proceso de difamación perjudiquen a los menores, se respetará en todas las etapas el derecho de los menores a la intimidad.
   8.2 En principio, no se publicará ninguna información que pueda dar lugar a la individualización de un menor delincuente.

Comentario

La regla 8 destaca la importancia de la protección del derecho de los menores a la intimidad. Los jóvenes son particularmente vulnerables a la difamación. Los estudios criminológicos sobre los procesos de difamación han suministrado pruebas sobre los efectos perjudiciales (de diversos tipos) que dimanan de la individualización permanente de los jóvenes como «delincuentes» o «criminales».

La regla 8 también hace hincapié en la importancia de proteger a los menores de los efectos adversos que pueden resultar de la publicación en los medios de comunicación de informaciones acerca del caso (por ejemplo, el nombre de los menores que se presume delincuentes o que son condenados). Corresponde proteger y defender, al menos en principio, el interés de la persona. (El contenido general de la regla 8 se sigue concretando en la regla 21.)

9. Cláusulas de salvedad
   9.1 Ninguna disposición de las presentes Reglas podrá ser interpretada en el sentido de excluir a los menores del ámbito de la aplicación de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos aprobadas por las Naciones Unidas y de otros instrumentos y normas reconocidos por la comunidad internacional relativos al cuidado y protección de los jóvenes.

Comentario

La regla 9 tiene por objeto evitar todo equívoco en lo tocante a la interpretación y aplicación de las presentes Reglas en consonancia con los principios contenidos en los instrumentos y normas internacionales pertinentes -vigentes o en desarrollo- relativos a los derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración de los Derechos del Niño y el proyecto de convención sobre los derechos del niño. Conviene precisar que la aplicación de las presentes Reglas es sin perjuicio del cumplimiento de cualesquiera instrumentos internacionales que contengan disposiciones de aplicación más amplia. (Véase también la regla 27.)

SEGUNDA PARTE

INVESTIGACIÓN Y PROCESAMIENTO

10. Primer contacto
   10.1 Cada vez que un menor sea detenido, la detención se notificará inmediatamente a sus padres o su tutor, y cuando no sea posible dicha notificación inmediata, se notificará a los padres o al tutor en el más breve plazo posible.
   10.2 El juez, funcionario u organismo competente examinará sin demora la posibilidad de poner en libertad al menor.
   10.3 Sin perjuicio de que se consideren debidamente las circunstancias de cada caso, se establecerán contactos entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el menor delincuente para proteger la condición jurídica del menor, promover su bienestar y evitar que sufra daño.

Comentario

En principio, la regla 10.1 figura en la regla 92 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.

La posibilidad de poner en libertad al menor (regla 10.2) deberá ser examinada sin demora por el juez u otros funcionarios competentes. Por éstos se entiende toda persona o institución en el más amplio sentido de la palabra, incluidas las juntas de la comunidad y las autoridades de policía, que tengan facultades para poner en libertad a la persona detenida. (Véase también el párr. 3 del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.)

La regla 10.3 trata de algunos aspectos fundamentales del procedimiento y del comportamiento que deben observar los agentes de policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en los casos de delincuencia de menores. La expresión «evitar ... daño» constituye una fórmula flexible que abarca múltiples aspectos de posible interacción (por ejemplo, el empleo de un lenguaje duro, la violencia física, el contacto con el ambiente). Como la participación en actuaciones de la justicia de menores puede por sí sola causar «daño» a los menores, la expresión «evitar ... daño» debe, por consiguiente, interpretarse en el sentido amplio de reducir al mínimo el daño al menor en la primera instancia, así como cualquier daño adicional o innecesario. Ello es de particular importancia en el primer contacto con las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley, que puede influir profundamente en la actitud del menor hacia el Estado y la sociedad. Además, el éxito de cualquier otra intervención depende en gran medida de esos primeros contactos. En ta-

los casos, la comprensión y la firmeza bondadosa son importantes.

11. Remisión de casos
   11.1 Se examinará la posibilidad, cuando proceda, de ocuparse de los menores delincuentes sin recurrir a las autoridades competentes, mencionadas en la regla 14.1 infra, para que los juzguen oficialmente.
   11.2 La policía, el Ministerio fiscal y otros organismos que se ocupen de los casos de delincuencia de menores estarán facultados para fallar dichos casos discrecionalmente, sin necesidad de vista oficial, con arreglo a los criterios establecidos al efecto en los respectivos sistemas jurídicos y también en armonía con los principios contenidos en las presentes Reglas.
   11.3 Toda remisión que signifique poner al menor a disposición de las instituciones pertinentes de la comunidad o de otro tipo estará supeditada al consentimiento del menor o al de sus padres o su tutor; sin embargo, la decisión relativa a la remisión del caso se someterá al examen de una autoridad competente, cuando así se solicite.
   11.4 Para facilitar la tramitación discrecional de los casos de menores, se procurará facilitar a la comunidad programas de supervisión y orientación temporales, restitución y compensación a las víctimas.

Comentario

La remisión, que entraña la supresión del procedimiento ante la justicia penal y, con frecuencia, la reorientación hacia servicios apoyados por la comunidad, se practica habitualmente en muchos sistemas jurídicos con carácter oficial y oficioso. Esta práctica sirve para mitigar los efectos negativos de la continuación del procedimiento en la administración de la justicia de menores (por ejemplo, el estigma de la condena o la sentencia). En muchos casos la no intervención sería la mejor respuesta. Por ello la remisión desde el comienzo y sin envío a servicios sustitutorios (sociales) puede constituir la respuesta óptima. Así sucede especialmente cuando el delito no tiene un carácter grave y cuando la familia, la escuela y otras instituciones de control social oficioso han reaccionado ya de forma adecuada y constructiva o es probable que reaccionen de ese modo.

Como se prevé en la regla 11.2, la remisión puede utilizarse en cualquier momento del proceso de adopción de decisiones por la policía, el Ministerio fiscal u otros órganos como los tribunales, juntas o consejos. La remisión pueden realizarla una, varias o todas las autoridades, según las reglas y normas de los respectivos sistemas y en consonancia con las presentes Reglas. No debe limitarse necesariamente a los casos menores, de modo que la remisión se convierta en un instrumento importante.

La regla 11.3 pone de relieve el requisito primordial de asegurar el consentimiento del menor delincuente (o de sus padres o tutores) con respecto a las medidas de remisión recomendadas (la remisión que consiste en la prestación de servicios a la comunidad sin dicho consentimiento constituiría una infracción al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso). No obstante, es necesario que la validez del consentimiento se pueda impugnar, ya que el menor algunas veces podría prestarlo por pura desesperación. La regla subraya que se deben tomar precauciones para disminuir al mínimo la posibilidad de coerción e intimidación en todos los niveles del proceso de remisión. Los menores no han de sentirse presionados (por ejemplo, a fin de evitar la comparecencia ante el tribunal) ni deben ser presionados para lograr su consentimiento en los programas de remisión. Por ello se aconseja que se tomen disposiciones para una evaluación objetiva de la conveniencia de que intervenga una «autoridad competente cuando así se solicite» en las actuaciones relativas a menores delincuentes. (La «autoridad competente» puede ser distinta de la que se menciona en la regla 14.)

La regla 11.4 recomienda que se prevean opciones sustitutorias viables del procesamiento ante la justicia de menores en la forma de una remisión basada en la comunidad. Se recomiendan especialmente los programas que entrañan la avenencia mediante la indemnización de la víctima y los que procuran evitar futuras transgresiones de la ley gracias a la supervisión y orientación temporales. Los antecedentes de fondo de los casos particulares determinarán el carácter adecuado de la remisión, aun cuando se hayan cometido delitos más graves (por ejemplo, el primer delito, el hecho de que se haya cometido bajo la presión de los compañeros del menor, etc.).

12. Especialización policial
   12.1 Para el mejor desempeño de sus funciones, los agentes de policía que traten a menudo o de manera exclusiva con menores o que se dediquen fundamentalmente a la prevención de la delincuencia de menores, recibirán instrucción y capacitación especial. En las grandes ciudades habrá contingentes especiales de policía con esa finalidad.

Comentario

La regla 12 señala la necesidad de impartir una formación especializada a todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que intervengan en la administración de la justicia de menores. Como la policía es el primer punto de contacto con el sistema de la justicia de menores, es muy importante que actúe de manera informada y adecuada.

Aunque la relación entre la urbanización y el delito es sin duda compleja, el incremento de la delincuencia juvenil

va unido al crecimiento de las grandes ciudades, sobre todo a un crecimiento rápido y no planificado. Por consiguiente, son indispensables contingentes especializados de policía, no sólo como garantía de la aplicación de los principios concretos previstos en el presente instrumento (como la regla 1.6), sino también, de forma más general, para mejorar la prevención y represión de la delincuencia de menores y el tratamiento de los menores delincuentes.

13. Prisión preventiva
   13.1 Sólo se aplicará la prisión preventiva como último recurso y durante el plazo más breve posible.
   13.2 Siempre que sea posible, se adoptarán medidas sustitutorias de la prisión preventiva, como la supervisión estricta, la custodia permanente, la asignación a una familia o el traslado a un hogar o a una institución educativa.
   13.3 Los menores que se encuentren en prisión preventiva gozarán de todos los derechos y garantías previstos en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos aprobadas por las Naciones Unidas.
   13.4 Los menores que se encuentren en prisión preventiva estarán separados de los adultos y recluidos en establecimientos distintos o en recintos separados en los establecimientos en que haya detenidos adultos.
   13.5 Mientras se encuentren bajo custodia, los menores recibirán cuidados, protección y toda la asistencia -social, educacional, profesional, sicológica, médica y física- que requieran, habida cuenta de su edad, sexo y características individuales.

Comentario

No se debe subestimar el peligro de que los menores sufran «influencias corruptoras» mientras se encuentren en prisión preventiva. De ahí la importancia de insistir en la necesidad de medidas sustitutorias. De esta forma la regla 13.1 anima a idear medidas nuevas e innovadoras que permitan evitar dicha prisión preventiva en interés del bienestar del menor.

Los menores que se encuentren en prisión preventiva deben gozar de todos los derechos y garantías previstos en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, especialmente en el artículo 9, en el inciso b del párrafo 2 del artículo 10 y en el párrafo 3 de dicho artículo.

La regla 13.4 no impedirá a los Estados tomar otras medidas contra la influencia negativa de los delincuentes adultos que sean al menos tan eficaces como las mencionadas en la regla.

Las diferentes formas de asistencia que pueden llegar a ser necesarias se han enumerado para señalar la amplia gama de necesidades concretas de los jóvenes reclusos que hay que atender (por ejemplo, mujeres u hombres, toxicómanos, alcohólicos, menores con perturbaciones mentales, jóvenes que sufren el trauma, por ejemplo, del propio arresto, etc.).

Las diversas características físicas y sicológicas de los jóvenes reclusos pueden justificar medidas de clasificación por las que algunos de ellos estén recluidos aparte mientras se encuentren en prisión preventiva, lo que contribuye a evitar que se conviertan en víctimas de otros reclusos y permite prestarles una asistencia más adecuada.

El Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, en su resolución 4, sobre la elaboración de normas de justicia de menores, especificaba que dichas reglas debían, entre otras cosas, reflejar el principio básico de que la prisión preventiva debe usarse únicamente como último recurso, que no debe mantenerse a ningún menor en una institución donde sea vulnerable a las influencias negativas de reclusos adultos y que deben tenerse siempre en cuenta las necesidades propias de su estado de desarrollo.

TERCERA PARTE

DE LA SENTENCIA Y LA RESOLUCIÓN

14. Autoridad competente para dictar sentencia
   14.1 Todo menor delincuente cuyo caso no sea objeto de remisión (con arreglo a la regla 11) será puesto a disposición de la autoridad competente (corte, tribunal, junta, consejo, etc.), que decidirá con arreglo a los principios de un juicio imparcial y equitativo.
   14.2 El procedimiento favorecerá los intereses del menor y se sustanciará en un ambiente de comprensión, que permita que el menor participe en él y se exprese libremente.

Comentario

No es fácil elaborar una definición de órgano o persona competente para dictar sentencia que goce de aceptación universal. Con «autoridad competente» se trata de designar a aquellas personas que presiden cortes o tribunales (unipersonales o colegiados), incluidos los jueces letrados y no letrados, así como las administrativas (por ejemplo, los sistemas escocés y escandinavo), u otros organismos comunitarios y más oficiosos de arbitraje, cuya naturaleza les faculte para dictar sentencia.

Sea como fuere, el procedimiento aplicable a los menores delincuentes deberá ceñirse a las reglas mínimas que se aplican en casi todo el mundo a todo delincuente que disponga de defensa con arreglo al procedimiento penal conocido como «debido proceso legal». De conformidad con el debido proceso, en un «juicio imparcial

y equitativo» deben darse garantías tales como la presunción de inocencia, la presentación y examen de testigos, la igualdad en materia de medios de defensa judicial, el derecho a no responder, el derecho a decir la última palabra en la vista, el derecho de apelación, etc. (Véase también la regla 7.1.)

15. Asesoramiento jurídico y derechos de los padres y tutores
   15.1 El menor tendrá derecho a hacerse representar por un asesor jurídico durante todo el proceso o a solicitar asistencia jurídica gratuita cuando esté prevista la prestación de dicha ayuda en el país.
   15.2 Los padres o tutores tendrán derecho a participar en las actuaciones y la autoridad competente podrá requerir su presencia en defensa del menor. No obstante, la autoridad competente podrá denegar la participación si existen motivos para presumir que la exclusión es necesaria en defensa del menor.

Comentario
La terminología que se usa en la regla 15.1 es similar a la de la regla 93 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos. Si bien el asesoramiento jurídico y la asistencia judicial gratuita son necesarios para garantizar la asistencia judicial al menor, el derecho de los padres o tutores a participar según se indica en la regla 15.2 debe considerarse como una asistencia general al menor, de naturaleza sicológica y emotiva, que se extiende a lo largo de todo el proceso.
La autoridad competente, para dictar una sentencia justa en el caso, puede utilizar con provecho, sobre todo, la colaboración de los representantes legales del menor (o, a los mismos efectos, de algún otro asistente personal en el que el menor pueda depositar y deposite realmente su confianza). Este interés puede verse frustrado si la presencia de los padres o tutores en las vistas ejerce una influencia negativa, por ejemplo si manifiestan una actitud hostil hacia el menor, de ahí que deba preverse la posibilidad de su exclusión de la vista.

16. Informes sobre investigaciones sociales
   16.1 Para facilitar la adopción de una decisión justa por parte de la autoridad competente, y a menos que se trate de delitos leves, antes de que esa autoridad dicte una resolución definitiva se efectuará una investigación completa sobre el medio social y las condiciones en que se desarrolla la vida del menor y sobre las circunstancias en las que se hubiere cometido el delito.

Comentario
Los informes preparados sobre la base de investigaciones de carácter social (informes sociales o informes previos a la sentencia) constituyen una ayuda indispensable en la mayoría de los procesos incoados a menores delincuentes. La autoridad competente debe estar informada de los antecedentes sociales y familiares del menor, su trayectoria escolar, sus experiencias educativas, etc. Con ese fin, en algunos ámbitos judiciales se recurre a servicios sociales especiales o a personal especializado que dependen de los tribunales o de las juntas. Otras clases de personal, como los agentes de libertad vigilada, pueden desempeñar las mismas funciones. Así, la regla exige que haya servicios sociales adecuados que preparen informes especializados basados en investigaciones de carácter social.

17. Principios rectores de la sentencia y la resolución
   17.1 La decisión de la autoridad competente se ajustará a los siguientes principios:
      La respuesta que se dé al delito será siempre proporcionada, no sólo a las circunstancias y la gravedad del delito, sino también a las circunstancias y necesidades del menor, así como a las necesidades de la sociedad;
      b) Las restricciones a la libertad personal del menor se impondrán sólo tras cuidadoso estudio y se reducirán al mínimo posible;
      c) Sólo se impondrá la privación de libertad personal en el caso de que el menor sea condenado por un acto grave en el que concurra violencia contra otra persona o por la reincidencia en cometer otros delitos graves, y siempre que no haya otra respuesta adecuada;
      d) En el examen de los casos se considerará primordial el bienestar del menor.
   17.2 Los delitos cometidos por menores no se sancionarán en ningún caso con la pena capital.
   17.3 Los menores no serán sancionados con penas corporales.
   17.4 La autoridad competente podrá suspender el proceso en cualquier momento.

Comentario
El principal problema con que se tropieza al elaborar directrices para la resolución judicial en casos de menores estriba en el hecho de que están sin resolver algunos conflictos entre opciones fundamentales, tales como los siguientes:
Rehabilitación frente a justo merecido;
Asistencia frente a represión y castigo;
Respuesta en función de las circunstancias concretas de cada caso frente a respuesta en función de la protección de la sociedad en general;
Disuasión de carácter general frente a incapacitación individual.
Los conflictos entre estas opciones son más acusados en los casos de menores que en los casos de adultos.

Con la diversidad de causas y respuestas que caracterizan a la delincuencia juvenil se da un intrincado entrelazamiento de estas alternativas.

No incumbe a las presentes Reglas mínimas para la administración de la justicia de menores prescribir el enfoque que haya que seguir, sino más bien determinar uno que esté en la mayor consonancia posible con los principios aceptados a escala internacional. Por consiguiente, los elementos fundamentales contenidos en la regla 17.1, especialmente en los incisos a y c, deben considerarse principalmente como directrices prácticas para establecer un punto de partida común; si las autoridades pertinentes actúan en consonancia con ellas (véase también la regla 5), podrán hacer una importante contribución a la protección de los derechos fundamentales de los menores delincuentes, especialmente los derechos fundamentales a la educación y al desarrollo de la personalidad.

El inciso b de la regla 17.1 significa que los enfoques estrictamente punitivos no son adecuados. Si bien en los casos de adultos, y posiblemente también en los casos de delitos graves cometidos por menores, tenga todavía cierta justificación la idea de justo merecido y de sanciones retributivas, en los casos de menores siempre tendrá más peso el interés por garantizar el bienestar y el futuro del joven.

De conformidad con la resolución 8 del Sexto Congreso de las Naciones Unidas, dicho inciso alienta el uso, en la mayor medida posible, de medidas sustitutorias de la reclusión en establecimientos penitenciarios teniendo presente el imperativo de responder a las necesidades concretas de los jóvenes. Debe, pues, hacerse pleno uso de toda la gama de sanciones sustitutorias existentes, y deben establecerse otras nuevas sanciones, sin perder de vista la seguridad pública. Habría de hacerse uso de la libertad vigilada en la mayor medida posible, mediante la suspensión de condenas, condenas condicionales, órdenes de las juntas y otras resoluciones.

El inciso c de la regla 17.1 corresponde a uno de los principios rectores contenidos en la resolución 4 del Sexto Congreso, que propugna evitar el encarcelamiento en casos de menores salvo que no haya otra respuesta adecuada para proteger la seguridad pública.

La disposición que prohíbe la pena capital, contenida en la regla 17.2, está en consonancia con el párrafo 5 del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La disposición por la que se prohíbe el castigo corporal (regla 17.3) está en consonancia con el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y el proyecto de convención sobre los derechos del niño.

La facultad de suspender el proceso en cualquier momento (regla 17.4) es una característica inherente al tratamiento dado a los menores frente al dado a los adultos. En cualquier momento pueden llegar a conocimiento de la autoridad competente circunstancias que parezcan aconsejar la suspensión definitiva del proceso.

18. Pluralidad de medidas resolutorias

18.1 Para mayor flexibilidad y para evitar en la medida de lo posible el confinamiento en establecimientos penitenciarios, la autoridad competente podrá adoptar una amplia diversidad de decisiones. Entre tales decisiones, algunas de las cuales pueden aplicarse simultáneamente, figuran las siguientes:

Órdenes en materia de atención, orientación y supervisión;

Libertad vigilada;

Órdenes de prestación de servicios a la comunidad;

Sanciones económicas, indemnizaciones y devoluciones;

Órdenes de tratamiento intermedio y otras formas de tratamiento;

Órdenes de participar en sesiones de asesoramiento colectivo y en actividades análogas;

Órdenes relativas a hogares de guarda, comunidades de vida u otros establecimientos educativos;

Otras órdenes pertinentes.

18.2 Ningún menor podrá ser sustraído, total o parcialmente, a la supervisión de sus padres, a no ser que las circunstancias de su caso lo hagan necesario.

Comentario

La regla 18.1 constituye un intento de enumerar algunas de las respuestas y sanciones importantes a que se ha recurrido hasta la fecha y cuyos buenos resultados han podido comprobarse en diferentes sistemas jurídicos. En general, constituyen opciones prometedoras que convendría difundir y perfeccionar. La regla no alude a las necesidades de personal, dado que en algunas regiones es previsible escasez de personal idóneo; en esas regiones pueden experimentarse o elaborarse medidas cuya aplicación exija menos personal.

Los ejemplos citados en la regla 18.1 tienen en común, ante todo, el hecho de que se basan en la comunidad y apelan a su participación para la aplicación efectiva de resoluciones alternativas. Las correcciones aplicadas en la comunidad son una medida tradicional que asume en la actualidad múltiples facetas. Por ello debería alentarse a las autoridades pertinentes a que prestaran servicios de base comunitaria.

La regla 18.2 hace referencia a la importancia de la fami-

lia que, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es «el elemento natural y fundamental de la sociedad». Dentro de la familia, los padres tienen, no sólo el derecho, sino también la responsabilidad de atender y supervisar a sus hijos. Por consiguiente, la regla 18.2 establece que la separación de los hijos respecto de sus padres sea una medida aplicada como último recurso. Sólo puede recurrirse a ella cuando los hechos que constituyen el caso exigen claramente la adopción de esta grave medida (por ejemplo, el abuso de menores).

19. Carácter excepcional del confinamiento en establecimientospenitenciarios
 19.1 El confinamiento de menores en establecimientos penitenciarios se utilizará en todo momento como último recurso y por el más breve plazo posible.

Comentario

Los criminólogos más avanzados abogan por el tratamiento fuera de establecimientos penitenciarios. Las diferencias encontradas en el grado de eficacia del confinamiento en establecimientos penitenciarios comparado con las medidas que excluyen dicho confinamiento son pequeñas o inexistentes. Es evidente que las múltiples influencias negativas que todo ambiente penitenciario parece ejercer inevitablemente sobre el individuo no pueden neutralizarse con un mayor cuidado en el tratamiento. Sucede así sobre todo en el caso de los menores, que son especialmente vulnerables a las influencias negativas; es más, debido a la temprana etapa de desarrollo en que éstos se encuentran, no cabe duda de que tanto la pérdida de la libertad como el estar aislados de su contexto social habitual agudizan los efectos negativos.

La regla 19 pretende restringir el confinamiento en establecimientos penitenciarios en dos aspectos: en cantidad («último recurso») y en tiempo («el más breve plazo posible»). La regla 19 recoge uno de los principios rectores básicos de la resolución 4 del Sexto Congreso de las Naciones Unidas: un menor delincuente no puede ser encarcelado salvo que no exista otra respuesta adecuada. La regla, por consiguiente, proclama el principio de que, si un menor debe ser confinado en un establecimiento penitenciario, la pérdida de la libertad debe limitarse al menor grado posible, a la vez que se hacen arreglos institucionales especiales para su confinamiento sin perder de vista las diferencias entre los distintos tipos de delincuentes, delitos y establecimientos penitenciarios. En definitiva, deben considerarse preferibles los establecimientos «abiertos» a los «cerrados». Por otra parte, cualquier instalación debe ser de tipo correccional o educativo antes que carcelario.

20. Prevención de demoras innecesarias
 20.1 Todos los casos se tramitarán desde el comienzo de manera expedita y sin demoras innecesarias.

Comentario

La rapidez en la tramitación de los casos de menores es de fundamental importancia. De no ser así, peligrarían cualesquiera efectos positivos que el procedimiento y la resolución pudieran acarrear. Con el transcurso del tiempo, el menor tendrá dificultades intelectuales y sicológicas cada vez mayores, por no decir insuperables, para establecer una relación entre el procedimiento y la resolución, por una parte, y el delito, por otra.

21. Registros
 21.1 Los registros de menores delincuentes serán de carácter estrictamente confidencial y no podrán ser consultados por terceros. Sólo tendrán acceso a dichos archivos las personas que participen directamente en la tramitación de un caso en curso, así como otras personas debidamente autorizadas.
 21.2 Los registros de menores delincuentes no se utilizarán en procesos de adultos relativos a casos subsiguientes en los que esté implicado el mismo delincuente.

Comentario

La regla trata de ser una transacción entre intereses contrapuestos en materia de registros y expedientes: los de los servicios de policía, el Ministerio fiscal y otras autoridades por aumentar la vigilancia, y los intereses del delincuente. (Véase también la regla 8.) La expresión «otras personas debidamente autorizadas» suele aplicarse, entre otros, a los investigadores.

22. Necesidad de personal especializado y capacitado
 22.1 Para garantizar la adquisición y el mantenimiento de la competencia profesional necesaria a todo el personal que se ocupa de casos de menores, se impartirá enseñanza profesional, cursos de capacitación durante el servicio y cursos de repaso, y se emplearán otros sistemas adecuados de instrucción.
 22.2 El personal encargado de administrar la justicia de menores responderá a las diversas características de los menores que entran en contacto con dicho sistema. Se procurará garantizar una representación equitativa de mujeres y de minorías en los organismos de justicia de menores.

Comentario

Las personas competentes para conocer en estos casos pueden tener orígenes muy diversos (jueces municipales

en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y en las regiones en que ha tenido influencia el sistema jurídico de ese país; jueces con formación jurídica en los países que siguen el derecho romano y en las regiones de su influencia; personas con formación jurídica o sin ella designadas por elección o por nombramiento administrativo, miembros de juntas de la comunidad, etc., en otras regiones). Es indispensable que todas estas personas tengan siquiera una formación mínima en materia de derecho, sociología, sicología, criminología y ciencias del comportamiento. Esta es una cuestión a la que se atribuye tanta importancia como a la especialización orgánica y a la independencia de la autoridad competente.

Tratándose de trabajadores sociales y de agentes de libertad vigilada, tal vez no sea viable la exigencia de especialización profesional como requisito previo para el desempeño de funciones en el ámbito de la delincuencia juvenil. De modo que la titulación mínima podrá obtenerse mediante la instrucción profesional en el empleo.

Las titulaciones profesionales constituyen un elemento fundamental para garantizar la administración imparcial y eficaz de la justicia de menores. Por consiguiente, es necesario mejorar los sistemas de contratación, ascenso y capacitación profesional del personal y dotarlo de los medios necesarios para el desempeño correcto de sus funciones.

Para lograr la imparcialidad de la administración de la justicia de menores debe evitarse todo género de discriminación por razones políticas, sociales, sexuales, raciales, religiosas, culturales o de otra índole en la selección, contratación y ascenso del personal encargado de la justicia demenores. Así lo recomendó el Sexto Congreso. Por otra parte, el Sexto Congreso hizo un llamamiento a los Estados Miembros para que garantizaran el tratamiento justo y equitativo de las mujeres como miembros del personal encargado de administrar la justicia penal y recomendó que se adoptaran medidas especiales para contratar, dar capacitación y facilitar el ascenso de personal femenino en la administración de la justicia de menores.

CUARTA PARTE

TRATAMIENTO FUERA DE LOS ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

23. Ejecución efectiva de la resolución

23.1 Se adoptarán disposiciones adecuadas para la ejecución de las órdenes que dicte la autoridad competente, y que se mencionan en la regla 14.1, por esa misma autoridad o por otra distinta si las circunstancias así lo exigen.

23.2 Dichas disposiciones incluirán la facultad otorgada a la autoridad competente para modificar dichas órdenes periódicamente según estime pertinente, a condición de que la modificación se efectúe en consonancia con los principios enunciados en las presentes Reglas.

Comentario

En los casos de menores, más que en los de adultos, las resoluciones tienden a influir en la vida del menor durante largos períodos de tiempo. De ahí la importancia de que la autoridad competente o un órgano independiente (junta de libertad bajo palabra, autoridad encargada de supervisar la libertad vigilada, institución de bienestar juvenil u otras autoridades) con calificaciones iguales a las de la autoridad competente que conoció del caso originalmente, supervisen la ejecución de la sentencia. La creación del cargo de juez de la ejecución de penas en algunos países obedece a este propósito.

La composición, los poderes y las funciones de la autoridad deben ser flexibles; en la regla 23 se describen en general con objeto de facilitar su amplia aceptación.

24. Prestación de asistencia

24.1 Se procurará proporcionar a los menores, en todas las etapas del procedimiento, asistencia en materia de alojamiento, enseñanza o capacitación profesional, empleo o cualquiera otra forma de asistencia, útil y práctica, para facilitar el proceso de rehabilitación.

Comentario

La consideración fundamental es la promoción del bienestar del menor. Por tanto, la regla 24 subraya la importancia de facilitar instalaciones, servicios y otra asistencia necesaria que redunde en los mejores intereses del menor durante todo el proceso de rehabilitación.

25. Movilización de voluntarios y otros servicios de carácter comunitario

25.1 Se recurrirá a los voluntarios, a las organizaciones de voluntarios, a las instituciones locales y a otros recursos de la comunidad para que contribuyan eficazmente a la rehabilitación del menor en un ambiente comunitario y, en la forma en que ésta sea posible, en el seno de la unidad familiar.

Comentario

Esta regla refleja la necesidad de que todas las actividades relacionadas con los delincuentes menores estén orientadas a la rehabilitación. La cooperación de la comunidad es indispensable para seguir eficazmente las directrices de la autoridad competente. Los voluntarios y los servicios de carácter voluntario, en particular, resultan una fuente de actividades útiles, en gran medida no utilizada actualmente. En algunos casos, la cooperación de antiguos delincuentes (incluidos antiguos toxicómanos) puede ser extremadamente valiosa.

La regla 25 deriva de los principios estipulados en las reglas 1.1 a 1.6 y sigue las disposiciones pertinentes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

QUINTA PARTE

TRATAMIENTO EN ESTABLECIMIENTOS PENITENCIARIOS

26. Objetivos del tratamiento en establecimientos penitenciarios
    - 26.1 La capacitación y el tratamiento de menores confinados en establecimientos penitenciarios tienen por objeto garantizar su cuidado y protección, así como su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la sociedad.
    - 26.2 Los menores confinados en establecimientos penitenciarios recibirán los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria -social, educacional, profesional, sicológica, médica y física- que puedan requerir debido a su edad, sexo y personalidad y en interés de su desarrollo sano.
    - 26.3 Los menores confinados en establecimientos penitenciarios se mantendrán separados de los adultos y estarán detenidos en un establecimiento separado o en una parte separada de un establecimiento en el que también estén encarcelados adultos.
    - 26.4 La delincuente joven confinada en un establecimiento merece especial atención en lo que atañe a sus necesidades y problemas personales. En ningún caso recibirá menos cuidados, protección, asistencia, tratamiento y capacitación que el delincuente joven. Se garantizará su tratamiento equitativo.
    - 26.5 En el interés y bienestar del menor confinado en un establecimiento penitenciario, tendrán derecho de acceso los padres o tutores.
    - 26.6 Se fomentará la cooperación entre los ministerios y los departamentos para dar formación académica o, según proceda, profesional adecuada al menor que se encuentre confinado en un establecimiento penitenciario a fin de garantizar que al salir no se encuentre en desventaja en el plano de la educación.

Comentario

Los objetivos del tratamiento en establecimientos, tal como se enuncian en las reglas 26.1 y 26.2, serían aceptables para cualquier sistema o cultura. No obstante, dichos objetivos no se han alcanzado en todos los lugares y aún queda mucho por hacer en este sentido.

La asistencia médica y sicológica, en particular, es extremadamente importante para los toxicómanos confinados en establecimientos, y para los jóvenes violentos y enfermos mentales.

Evitar las influencias negativas ejercidas por delincuentes adultos y proteger el bienestar del menor en un ambiente penitenciario, como se estipula en la regla 26.3, está en armonía con los principios rectores básicos de las Reglas establecidos por el Sexto Congreso en su resolución 4. Esta regla no impedirá a los Estados tomar otras medidas contra la influencia negativa de los delincuentes adultos que sean al menos tan eficaces como las mencionadas en la regla. (Véase también la regla 13.4.)

La regla 26.4 obedece a que las delincuentes suelen recibir menos atención que los delincuentes, como indicó el Sexto Congreso. En particular, la resolución 9 del Sexto Congreso pide que se dé un tratamiento equitativo a la delincuente en todas las etapas del proceso de justicia penal y que se preste especial atención a sus problemas y necesidades particulares mientras esté confinada. Además, esta regla debería también considerarse teniendo en cuenta la Declaración de Caracas del Sexto Congreso que, entre otras cosas, pide un tratamiento igual en la administración de justicia penal, y la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

El derecho de acceso (regla 26.5) dimana de las disposiciones de las reglas 7.1, 10.1, 15.2 y 18.2. La cooperación entre ministerios y entre departamentos (regla 26.6) es de particular importancia para mejorar en términos generales la calidad del tratamiento y la capacitación en los establecimientos penitenciarios.

27. Aplicación de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusosaprobadas por las Naciones Unidas
    - 27.1 En principio, las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos y las recomendaciones conexas serán aplicables en la medida pertinente al tratamiento de los menores delincuentes en establecimientos penitenciarios, inclusive los que estén en prisión preventiva.
    - 27.2 Con objeto de satisfacer las diversas necesidades del menor específicas a su edad, sexo y personalidad, se procurará aplicar los principios pertinentes de las mencionadas Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos en toda la medida de lo posible.

Comentario

Las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos figuran entre los primeros instrumentos de ese tipo promulgados por las Naciones Unidas. En general se reconoce que dichas Reglas han tenido consecuencias a escala mundial. Pese a que hay países en los que su aplicación es más una aspiración que una realidad, esas Reglas siguen ejerciendo

una importante influencia en la administración humanitaria y equitativa de los establecimientos correccionales.

Algunos principios fundamentales relativos a los menores delincuentes en establecimientos penitenciarios están recogidos ya en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (cuartos destinados al alojamiento, características arquitectónicas de los locales, camas, ropas, quejas y peticiones, contactos con el mundo exterior, alimentación, atención médica, servicios religiosos, separación por edades, personal, trabajo, etc.), así como los relativos a las medidas punitivas, disciplinarias y de coerción aplicables a los delincuentes peligrosos. Sería inoportuno modificar dichas Reglas mínimas en función de las características especiales que han de tener los establecimientos penitenciarios de menores dentro del ámbito de las presentes Reglas mínimas para la administración de la justicia de menores.

La regla 27 se centra en los requisitos necesarios aplicables a un menor confinado en un establecimiento penitenciario (regla 27.1), así como en las diversas necesidades específicas a su edad, sexo y personalidad (regla 27.2). Por consiguiente, los objetivos y el contenido de la regla están relacionados con las disposiciones pertinentes de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.

28. Frecuente y pronta concesión de la libertad condicional

28.1 La autoridad pertinente recurrirá en la mayor medida posible a la libertad condicional y la concederá tan pronto como sea posible.

28.2 Los menores en libertad condicional recibirán asistencia del correspondiente funcionario a cuya supervisión estarán sujetos, y el pleno apoyo de la comunidad.

Comentario

La facultad para conceder la libertad condicional puede conferirse a la autoridad que se menciona en la regla 14.1 o a una autoridad distinta. De ahí que en el presente caso proceda hablar de «correspondiente» y no de autoridad «competente».

Cuando las circunstancias lo permitan, se deberá optar por conceder la libertad condicional en lugar de dejar que el menor cumpla toda la pena. Cuando se tengan pruebas de un progreso satisfactorio hacia la rehabilitación, siempre que sea posible podrá concederse la libertad condicional, incluso a delincuentes que se consideraron peligrosos en el momento de su confinamiento en un establecimiento penitenciario. Al igual que la libertad vigilada, la libertad condicional podrá supeditarse al cumplimiento satisfactorio de los requisitos especificados por las autoridades pertinentes durante un período de tiempo estipulado en la orden, por ejemplo, el relativo al «buen comportamiento» del delincuente, la participación en programas comunitarios, su residencia en establecimientos de transición, etc. Cuando se conceda la libertad condicional a un delincuente se deberá designar a un agente de libertad vigilada o a otro funcionario para que supervise su comportamiento y le preste asistencia (en particular si aún no se ha implantado el régimen de libertad vigilada), y estimular el apoyo de la comunidad.

29. Sistemas intermedios

29.1 Se procurará establecer sistemas intermedios como establecimientos de transición, hogares educativos, centros de capacitación diurnos y otros sistemas pertinentes que puedan facilitar la adecuada reintegración de los menores a la sociedad.

Comentario

No hace falta subrayar la importancia de la asistencia postcarcelaria. La presente regla hace hincapié en la necesidad de establecer una red de mecanismos intermedios.

Esta regla recalca también la necesidad de una gama de instalaciones y servicios destinados a satisfacer las necesidades del joven delincuente que vuelve a la comunidad y a facilitar asesoramiento y apoyo estructural como un paso importante hacia la buena reintegración en la sociedad.

SEXTA PARTE

INVESTIGACIÓN, PLANIFICACIÓN Y FORMULACIÓNY EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

30. La investigación como base de la planificación y de la formulacióny la evaluación de políticas

30.1 Se procurará organizar y fomentar las investigaciones necesarias como base para una planificación y una formulación de políticas que sean efectivas.

30.2 Se procurará revisar y evaluar periódicamente las tendencias, los problemas y las causas de la delincuencia y criminalidad de menores, así como las diversas necesidades particulares del menor en custodia.

30.3 Se procurará establecer con carácter regular un mecanismo de evaluación e investigación en el sistema de administración de justicia de menores y recopilar y analizar los datos y la información pertinentes con miras a la debida evaluación y perfeccionamiento ulterior de dicho sistema

30.4 La prestación de servicios en la administración de justicia de menores se preparará y ejecutará de modo sistemático como parte integrante de los esfuerzos de desarrollo nacional.

Comentario

La utilización de la investigación como base de una política racional de justicia de menores se ha reconocido ampliamente que constituye un importante mecanismo para lo-

grar que las medidas prácticas tengan en cuenta la evolución y el mejoramiento continuos del sistema de justicia de menores. En la esfera de la delincuencia de menores es especialmente importante la influencia recíproca entre la investigación y las políticas. Debido a los cambios rápidos y a menudo espectaculares del estilo de vida de la juventud y de las formas y dimensiones de la criminalidad de menores, la respuesta de la sociedad y la justicia a la criminalidad y a la delincuencia de menores pronto quedan anticuadas e inadecuadas.

Por consiguiente, la regla 30 establece criterios para integrar la investigación en el proceso de formulación y aplicación de políticas en la administración de justicia de menores. La regla subraya en particular la necesidad de una revisión y evaluación regulares de los actuales programas y medidas y de una planificación en el contexto más amplio de los objetivos globales de desarrollo.

La evaluación constante de las necesidades del menor, así como de las tendencias y problemas de la delincuencia, es un requisito previo para perfeccionar los métodos de formulación de políticas adecuadas y establecer intervenciones apropiadas estructuradas y no estructuradas. En este contexto, la investigación por personas y órganos independientes debería recibir el respaldo de agencias competentes, y para ello podrá ser útil recabar y tener en cuenta las opiniones del propio menor, no sólo de aquellos que están en contacto con el sistema.

El proceso de planificación debe subrayar en particular un sistema más eficaz y equitativo de suministro de los servicios necesarios. Para ello debería efectuarse una evaluación detallada y regular de la amplia gama de necesidades y problemas particulares del menor y una determinación precisa de las prioridades. A este respecto, debería también coordinarse el empleo de los recursos existentes, en particular las medidas sustitutorias y el apoyo de la comunidad que servirían para elaborar determinados procedimientos encaminados a aplicar y supervisar los programas establecidos.

11. REGLAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE MENORES PRIVADOS DE LIBERTAD

Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.

La Asamblea General,

TENIENDO PRESENTES la Declaración de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticas, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, así como otros instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos y al bienestar de los jóvenes,

TENIENDO PRESENTES también las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, aprobadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente,

TENIENDO PRESENTE además el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, aprobado por la Asamblea General en su resolución 43/173, de 9 de octubre de 1988, en la que figura como anexo,

RECORDANDO las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing),

RECORDANDO también la resolución 21 del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en la que el Congreso pidió que se prepararan reglas mínimas para la protección de los menores privados de libertad,

RECORDANDO *además* que el Consejo Económico y social, en la sección II de su resolución 1986/10, de 21 de mayo de 1986, pidió al Secretario General que presentara al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, en su décimo período de sesiones, un informe sobre los progresos realizados en la elaboración de las reglas, y al Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente que examinara las reglas propuestas con miras a su aprobación,

ALARMADA por las condiciones y circunstancias en que se procede en todo el mundo a privar a menores de su libertad,

CONSCIENTE de que los menores privados de libertad son sumamente vulnerables a los malos tratos, a la victimización y a la violación de sus derechos,

PREOCUPADA por el hecho de que muchos sistemas no establecen una diferenciación entre adultos y menores

en las distintas fases de la administración de justicia y, en consecuencia, los menores están detenidos en prisiones y centros junto con adultos,

AFIRMA que la reclusión de un menor en un establecimiento debe ser siempre una medida de último recurso y por el mínimo período necesario;

RECONOCE que, debido a su gran vulnerabilidad, los menores privados de libertad requieren especial atención y protección y que deberán garantizarse sus derechos y bienestar durante el período en que estén privados de libertad y con posterioridad a él;

OBSERVA con satisfacción la valiosa labor de la Secretaría y la colaboración que se ha establecido en la preparación del proyecto de reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad entre la Secretaría y los expertos, los profesionales, y las organizaciones intergubernamentales, la comunidad de entidades no gubernamentales, Amnistía Internacional, Defensa de los Niños - Internacional y en particular, Rädda Barnen International (Save the Children Federation, de Suecia) y las instituciones científicas que se ocupen de los derechos de los niños y la justicia de menores;

APRUEBA las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, que figuran como anexo a la presente resolución;

EXHORTA al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia a formular medidas para la eficaz aplicación de las Reglas, con la asistencia de los institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente;

INVITA a los Estados Miembros a adaptar, cuando sea necesario, y para que armonicen con el espíritu de las Reglas, su legislación, su política y sus prácticas nacionales, en particular respecto de la capacitación de todas las categorías del personal de la justicia de menores, y a señalar las Reglas a la atención de las autoridades competentes y del público en general;

INVITA también a los Estados Miembros a que informen al Secretario General sobre las medidas que hayan tomado para aplicar las Reglas en la legislación, la política y la práctica, a que presenten informes periódicos al Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia acerca de los resultados alcanzados en su aplicación;

PIDE al Secretario General y a los Estados Miembros que procuren dar la más amplia difusión posible al texto de las Reglas en todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas;

PIDE al Secretario General que realice un estudio comparado, trate de obtener la colaboración necesaria y formule estrategias encaminadas a abordar la cuestión de las distintas categorías de casos graves de delincuentes juveniles reincidentes y prepare al respecto un informe orientado a la elaboración de políticas para presentarlo al Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente;

PIDE también al Secretario General y a los Estados Miembros que asignen los recursos necesarios para garantizar el éxito en la aplicación y la ejecución de las Reglas, en particular en lo referente a la contratación, capacitación e intercambio de personal de la justicia de menores de todas las categorías;

INSTA a todos los órganos competentes del sistema de las Naciones Unidas, en particular al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, las comisiones regionales y los organismos especializados, los institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente y a todas las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales interesadas a que colaboren con el Secretario General y adopten las medidas necesarias para garantizar una acción concertada y sostenida dentro de sus respectivos ámbitos de competencia técnica a fin de promover la aplicación de las Reglas;

INVITA a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos a que examine este nuevo instrumento internacional, con miras a promover la aplicación de sus disposiciones;

PIDE al Noveno Congreso que examine los progresos realizados en la promoción y aplicación de las Reglas y de las recomendaciones contenidas en la presente resolución, en relación con un tema separado del programa relativo a la justicia de menores.

ANEXO

I. PERSPECTIVAS FUNDAMENTALES

1. El sistema de justicia de menores deberá respetar los derechos y la seguridad de los menores y fomentar su bienestar físico y mental. El encarcelamiento deberá usarse como último recurso.
2. Sólo se podrá privar de libertad a los menores de conformidad con los principios y procedimientos establecidos en las presentes Reglas, así como en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)82. La privación de libertad de un menor deberá decidirse como último recurso y por el período mínimo necesario y limitarse a casos excepcionales. La duración de la sanción debe ser determinada por la autoridad judicial sin excluir la posibilidad de que el menor sea puesto en libertad antes de ese tiempo.
3. El objeto de las presentes Reglas es establecer normas mínimas aceptadas por las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad en todas sus formas, compatibles con los derechos humanos y las libertades fundamentales, con miras a contrarrestar los efectos perjudiciales de todo tipo de detención y fomentar la integración en la sociedad.
4. Las Reglas deberán aplicarse imparcialmente a todos los menores, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, nacionalidad, opinión política o de otra índole, prácticas o creencias culturales, patrimonio, nacimiento, situación de familia, origen étnico o social o incapacidad. Se deberán respetar las creencias religiosas y culturales, así como las prácticas y preceptos morales de los menores.
5. Las Reglas están concebidas para servir de patrones prácticos de referencia y para brindar alicientes y orientación a los profesionales que participen en la administración del sistema de justicia de menores.
6. Las Reglas deberán ponerse a disposición del personal de justicia de menores en sus idiomas nacionales. Los menores que no conozcan suficientemente el idioma hablado por el personal del establecimiento de detención tendrán derecho a los servicios gratuitos de un intérprete siempre que sea necesario, en particular durante los reconocimientos médicos y las actuaciones disciplinarias.
7. Cuando corresponda, los Estados deberán incorporar las presentes Reglas a su legislación o modificarla en consecuencia y establecer recursos eficaces en caso de inobservancia, incluida la indemnización en los casos en que se causen perjuicios a los menores. Los Estados deberán además vigilar la aplicación de las Reglas.
8. Las autoridades competentes procurarán sensibilizar constantemente al público sobre el hecho de que el cuidado de los menores detenidos y su preparación para su reintegración en la sociedad constituyen un servicio social de gran importancia y, a tal efecto, se deberá adoptar medidas eficaces para fomentar los contactos abiertos entre los menores y la comunidad local.
9. Ninguna de las disposiciones contenidas en las presentes Reglas deberá interpretarse de manera que excluya la aplicación de los instrumentos y normas pertinentes de las Naciones Unidas ni de los referentes a los derechos humanos, reconocidos por la comunidad internacional, que velen mejor por los derechos; la atención y la protección de los menores, de los niños y de todos los jóvenes.
10. En el caso de que la aplicación práctica de las reglas específicas contenidas en las secciones II a V, inclusive, sea incompatible con las reglas que figuran en la presente sección estas últimas prevalecerán sobre las primeras.

II. ALCANCE Y APLICACIÓN DE LAS REGLAS

11. A los efectos de las presentes Reglas, deben aplicarse las definiciones siguientes:
   a) Se entiende por menor toda persona de menos de 18 años de edad. La edad límite por debajo de la cual no se permitirá privar a un niño de su libertad debe fijarse por ley;
   b) Por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública.
12. La privación de la libertad deberá efectuarse en condiciones y circunstancias que garanticen el respeto de los derechos humanos de los menores. Deberá garantizarse a los menores recluidos en centros el derecho a disfrutar de actividades y programas útiles que sirvan para fomentar y asegurar su sano desarrollo y su dignidad, promover su sentido de responsabilidad e infundirles actitudes y conocimientos que les ayuden a desarrollar sus posibilidades como miembros de la sociedad.
13. No se deberá negar a los menores privados de libertad, por razón de su condición, los derechos civiles, económicos, políticos, sociales o culturales que les correspondan de conformidad con la legislación nacional o el derecho internacional y que sean compatibles con la privación de la libertad.
14. La protección de los derechos individuales de los menores por lo que respecta especialmente a la legalidad de la ejecución de las medidas de detención será garantizada por la autoridad competente, mientras que

los objetivos de integración social deberán garantizarse mediante inspecciones regulares y otras formas de control llevadas a cabo, de conformidad con las normas internacionales, la legislación y los reglamentos nacionales, por un órgano debidamente constituido que esté autorizado para visitar a los menores y que no pertenezca a la administración del centro de detención.

15. Las presentes Reglas se aplican a todos los centros y establecimientos de detención de cualquier clase o tipo en donde haya menores privados de libertad. Las partes I, II, IV y V de las Reglas se aplican a todos los centros y establecimientos de internamiento en donde haya menores detenidos, en tanto que la parte III se aplica a menores bajo arresto o en espera de juicio.
16. Las Reglas serán aplicadas en el contexto de las condiciones económicas, sociales y culturales imperantes en cada Estado Miembro.

III. MENORES DETENIDOS O EN PRISIÓN PREVENTIVA

17. Se presume que los menores detenidos bajo arresto o en espera de juicio son inocentes y deberán ser tratados como tales. En la medida de lo posible, deberá evitarse y limitarse a circunstancias excepcionales la detención antes del juicio. En consecuencia, deberá hacerse todo lo posible por aplicar medidas sustitutorias. Cuando, a pesar de ello, se recurra a la detención preventiva, los tribunales de menores y los órganos de investigación deberán atribuir máxima prioridad a la más rápida tramitación posible de esos casos a fin de que la detención sea lo más breve posible. Los menores detenidos en espera de juicio deberán estar separados de los declarados culpables.
18. Las condiciones de detención de un menor que no haya sido juzgado deberán ajustarse a las reglas siguientes, y a otras disposiciones concretas que resulten necesarias y apropiadas, dadas las exigencias de la presunción de inocencia, la duración de la detención y la condición jurídica y circunstancias de los menores. Entre esas disposiciones figurarán las siguientes, sin que esta enumeración tenga carácter taxativo:
    a) Los menores tendrán derecho al asesoramiento jurídico y podrán solicitar asistencia jurídica gratuita, cuando ésta exista, y comunicarse regularmente con sus asesores jurídicos. Deberá respetarse el carácter privado y confidencial de esas comunicaciones;
    b) Cuando sea posible, deberá darse a los menores la oportunidad de efectuar un trabajo remunerado y de proseguir sus estudios o capacitación, pero no serán obligados a hacerlo. En ningún caso se mantendrá la detención por razones de trabajo, de estudios o de capacitación;
    c) Los menores estarán autorizados a recibir y conservar material de entretenimiento y recreo que sea compatible con los intereses de la administración de justicia.

IV. LA ADMINISTRACIÓN DE LOS CENTROS DE MENORES

A. Antecedentes

19. Todos los informes, incluidos los registros jurídicos y médicos, las actas de las actuaciones disciplinarias, así como todos los demás documentos relacionados con la forma, el contenido y los datos del tratamiento deberán formar un expediente personal y confidencial, que deberá ser actualizado, accesible sólo a personas autorizadas y clasificado de forma que resulte fácilmente comprensible. Siempre que sea posible, todo menor tendrá derecho a impugnar cualquier hecho u opinión que figure en su expediente, de manera que se puedan rectificar las afirmaciones inexactas, infundadas o injustas. Para el ejercicio de este derecho será necesario establecer procedimientos que permitan a un tercero apropiado tener acceso al expediente y consultarlo, si así lo solicita. Al quedar en libertad un menor su expediente será cerrado y, en su debido momento, destruido.
20. Ningún menor deberá ser admitido en un centro de detención sin una orden válida de una autoridad judicial o administrativa u otra autoridad pública. Los detalles de esta orden deberán consignarse inmediatamente en el registro. Ningún menor será detenido en ningún centro en el que no exista ese registro.

B. Ingreso, registro, desplazamiento y traslado

21. En todos los lugares donde haya menores detenidos, deberá llevarse un registro completo y fiable de la siguiente información relativa a cada uno de los menores admitidos:
    a) Datos relativos a la identidad del menor;
    b) Las circunstancias del internamiento, así como sus motivos y la autoridad con que se ordenó;
    c) El día y hora del ingreso, el traslado y la liberación;
    d) Detalles de la notificación de cada ingreso, traslado o liberación del menor a los padres o tutores a cuyo cargo estuviese en el momento de ser internado;
    e) Detalles acerca de los problemas de salud física y mental conocidos, incluido el uso indebido de drogas y de alcohol.
22. La información relativa al ingreso, lugar de internamiento, traslado y liberación deberá notificarse sin

demora a los padres o tutores o al pariente más próximo del menor.

23. Lo antes posible después del ingreso, se prepararán y presentarán a la dirección informes completos y demás información pertinente acerca de la situación personal y circunstancias de cada menor.
24. En el momento del ingreso, todos los menores deberán recibir copia del reglamento que rija el centro de detención y una descripción escrita de sus derechos y obligaciones en un idioma que puedan comprender, junto con la dirección de las autoridades competentes ante las que puedan formular quejas, así como de los organismos y organizaciones públicos o privados que presten asistencia jurídica. Para los menores que sean analfabetos o que no puedan comprender el idioma en forma escrita, se deberá comunicar la información de manera que se pueda comprender perfectamente.
25. Deberá ayudarse a todos los menores a comprender los reglamentos que rigen la organización interna del centro, los objetivos y metodología del tratamiento dispensado, las exigencias y procedimientos disciplinarios, otros métodos autorizados para obtener información y formular quejas y cualquier otra cuestión que les permita comprender cabalmente sus derechos y obligaciones durante el internamiento.
26. El transporte de menores deberá efectuarse a costa de la administración, en vehículos debidamente ventilados e iluminados y en condiciones que no les impongan de modo alguno sufrimientos físicos o morales. Los menores no serán trasladados arbitrariamente de un centro a otro.

C. Clasificación y asignación

27. Una vez admitido un menor, será entrevistado lo antes posible y se preparará un informe sicológico y social en el que consten los datos pertinentes al tipo y nivel concretos de tratamiento y programa que requiera el menor. Este informe, junto con el preparado por el funcionario médico que haya reconocido al menor en el momento del ingreso, deberá presentarse al director a fin de decidir el lugar más adecuado para la instalación del menor en el centro y determinar el tipo y nivel necesarios de tratamiento y de programa que deberán aplicarse. Cuando se requiera tratamiento rehabilitador especial, y si el tiempo de permanencia en la institución lo permite, funcionarios calificados de la institución deberán preparar un plan de tratamiento individual por escrito en que se especifiquen los objetivos del tratamiento, el plazo y los medios, etapas y fases en que haya que procurar los objetivos.
28. La detención de los menores sólo se producirá en condiciones que tengan en cuenta plenamente sus necesidades y situaciones concretas y los requisitos especiales que exijan su edad, personalidad, sexo y tipo de delito, así como su salud física y mental, y que garanticen su protección contra influencias nocivas y situaciones de riesgo. El criterio principal para separar a los diversos grupos de menores privados de libertad deberá ser la prestación del tipo de asistencia que mejor se adapte a las necesidades concretas de los interesados y la protección de su bienestar e integridad físicos, mentales y morales.
29. En todos los centros de detención, los menores deberán estar separados de los adultos a menos que pertenezcan a la misma familia. En situaciones controladas, podrá reunirse a los menores con adultos cuidadosamente seleccionados en el marco de un programa especial cuya utilidad para los menores interesados haya sido demostrada.
30. Deben organizarse centros de detención abiertos para menores. Se entiende por centros de detención abiertos aquéllos donde las medidas de seguridad son escasas o nulas. La población de esos centros de detención deberá ser lo menos numerosa posible. El número de menores internado en centros cerrados deberá ser también suficientemente pequeño a fin de que el tratamiento pueda tener carácter individual. Los centros de detención para menores deberán estar descentralizados y tener un tamaño que facilite el acceso de las familias de los menores y su contactos con ellas. Convendrá establecer pequeños centros de detención e integrarlos en el entorno social, económico y cultural de la comunidad.

D. Medio físico y alojamiento

31. Los menores privados de libertad tendrán derecho a contar con locales y servicios que satisfagan todas las exigencias de la higiene y de la dignidad humana.
32. El diseño de los centros de detención para menores y el medio físico deberán responder a su finalidad, es decir, la rehabilitación de los menores en tratamiento de internado, teniéndose debidamente en cuenta la necesidad del menor de intimidad, de estímulos sensoriales, de posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades de esparcimiento. El diseño y la estructura de los centros de detención para menores deberán ser tales que reduzcan al mínimo el riesgo de incendio y garanticen una evacuación segura de los locales. Deberá haber un sistema eficaz de alarma en los casos de incendio, así como procedimientos establecidos y ejercicios de alerta que garanticen la seguridad de los menores. Los centros de detención no estarán situados en zonas de riesgos conocidos para la salud o donde existan otros peligros.
33. Los locales para dormir deberán consistir normalmen-

te en dormitorios para pequeños grupos o en dormitorios individuales, teniendo presentes las normas del lugar. Por la noche, todas las zonas destinadas a dormitorios colectivos, deberán ser objeto de una vigilancia regular y discreta para asegurar la protección de todos los menores. Cada menor dispondrá, según los usos locales o nacionales, de ropa de cama individual suficiente, que deberá entregarse limpia, mantenerse en buen estado y mudarse con regularidad por razones de aseo.

34. Las instalaciones sanitarias deberán ser de un nivel adecuado y estar situadas de modo que el menor pueda satisfacer sus necesidades físicas en la intimidad y en forma aseada y decente.

35. La posesión de efectos personales es un elemento fundamental del derecho a la intimidad y es indispensable para el bienestar sicológico del menor. Deberá reconocerse y respetarse plenamente el derecho de todo menor a poseer efectos personales y a disponer de lugares seguros para guardarlos. Los efectos personales del menor que éste decida no conservar o que le sean confiscados deberán depositarse en lugar seguro. Se hará un inventario de dichos efectos que el menor firmará y se tomarán las medidas necesarias para que se conserven en buen estado. Todos estos artículos, así como el dinero, deberán restituirse al menor al ponerlo en libertad, salvo el dinero que se le haya autorizado a gastar o los objetos que haya remitido al exterior. Si el menor recibe medicamentos o se descubre que los posee, el médico deberá decidir el uso que deberá hacerse de ellos.

36. En la medida de lo posible, los menores tendrán derecho a usar sus propias prendas de vestir. Los centros de detención velarán porque todos los menores dispongan de prendas personales apropiadas al clima y suficientes para mantenerlos en buena salud. Dichas prendas no deberán ser en modo alguno degradantes ni humillantes. Los menores que salgan del centro o a quienes se autorice a abandonarlo con cualquier fin podrán vestir sus propias prendas.

37. Todos los centros de detención deben garantizar que todo menor disponga de una alimentación adecuadamente preparada y servida a las horas acostumbradas, en calidad y cantidad que satisfagan las normas de la dietética, la higiene y la salud y, en la medida de lo posible, las exigencias religiosas y culturales. Todo menor deberá disponer en todo momento de agua limpia y potable.

E. Educación, formación profesional y trabajo

38. Todo menor en edad de escolaridad obligatoria tendrá derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades y destinada a prepararlo para su reinserción en la sociedad. Siempre que sea posible, esta enseñanza deberá impartirse fuera del establecimiento, en escuelas de la comunidad, y en todo caso, a cargo de maestros competentes, mediante programas integrados en el sistema de instrucción pública, a fin de que, cuando sean puestos en libertad, los menores puedan continuar sus estudios sin dificultad. La administración de los establecimientos deberá prestar especial atención a la enseñanza de los menores de origen extranjero o con necesidades culturales o étnicas particulares. Los menores analfabetos o que presenten problemas cognitivos o de aprendizaje tendrán derecho a enseñanza especial.

39. Deberá autorizarse y alentarse a los menores que hayan superado la edad de escolaridad obligatoria y que deseen continuar sus estudios a que lo hagan, y deberá hacerse todo lo posible por que tengan acceso a programas de enseñanza adecuados.

40. Los diplomas o certificados de estudios otorgados a los menores durante su detención no deberán indicar en ningún caso que los menores han estado recluidos.

41. Todo centro de detención deberá facilitar el acceso de los menores a una biblioteca bien provista de libros y periódicos instructivos y recreativos que sean adecuados; se deberá estimular y permitir que utilicen al máximo los servicios de la biblioteca.

42. Todo menor tendrá derecho a recibir formación para ejercer una profesión que lo prepare para un futuro empleo.

43. Teniendo debidamente en cuenta una selección profesional racional y las exigencias de la administración del establecimiento, los menores deberán poder optar por la clase de trabajo que deseen realizar.

44. Deberán aplicarse a los menores privados de libertad todas las normas nacionales e internacionales de protección que se aplican al trabajo de los niños y a los trabajadores jóvenes.

45. Siempre que sea posible, deberá darse a los menores la oportunidad de realizar un trabajo remunerado, de ser posible en el ámbito de la comunidad local, que complemente la formación profesional impartida a fin de aumentar la posibilidad de que encuentren un empleo conveniente cuando se reintegren a sus comunidades. El tipo de trabajo deberá ser tal que proporcione una formación adecuada y útil para los menores después de su liberación. La organización y los métodos de trabajo que haya en los centros de detención deberán asemejarse lo más posible a los de trabajos similares en la comunidad, a fin de preparar a los menores para las condiciones laborales normales.

46. Todo menor que efectúe un trabajo tendrá derecho a una remuneración justa. El interés de los menores y de su formación profesional no deberá subordinarse al propósito de obtener beneficios para el centro de detención o para un tercero. Una parte de la remune-

ración del menor debería reservarse de ordinario para constituir un fondo de ahorro que le será entregado cuando quede en libertad. El menor debería tener derecho a utilizar el remanente de esa remuneración para adquirir objetos destinados a su uso personal, indemnizar a la víctima perjudicada por su delito, o enviarlo a su propia familia o a otras personas fuera del centro.

F. Actividades recreativas

47. Todo menor deberá disponer diariamente del tiempo suficiente para practicar ejercicios físicos al aire libre si el clima lo permite, durante el cual se proporcionará normalmente una educación recreativa y física adecuada. Para estas actividades, se pondrán a su disposición terreno suficiente y las instalaciones y el equipo necesarios. Todo menor deberá disponer diariamente de tiempo adicional para actividades de esparcimiento, parte de las cuales deberán dedicarse, si el menor así lo desea, a desarrollar aptitudes en artes y oficios. El centro de detención deberá velar porque cada menor esté físicamente en condiciones de participar en los programas de educación física disponibles. Deberá ofrecerse educación física correctiva y terapéutica, bajo supervisión médica, a los menores que la necesiten.

G. Religión

48. Deberá autorizarse a todo menor a cumplir sus obligaciones religiosas y satisfacer sus necesidades espirituales, permitiéndose participar en los servicios o reuniones organizados en el establecimiento o celebrar sus propios servicios y tener en su poder libros u objetos de culto y de instrucción religiosa de su confesión. Si en un centro de detención hay un número suficiente de menores que profesan una determinada religión, deberá nombrase o admitirse a uno o más representantes autorizados de ese culto que estarán autorizados para organizar periódicamente servicios religiosos y efectuar visitas pastorales particulares a los menores de su religión, previa solicitud de ellos. Todo menor tendrá derecho a recibir visitas de un representante calificado de cualquier religión de su elección, a no participar en servicios religiosos y rehusar libremente la enseñanza, el asesoramiento o el adoctrinamiento religioso.

H. Atención médica

49. Todo menor deberá recibir atención médica adecuada, tanto preventiva como correctiva, incluida atención odontológica, oftalmológica y de salud mental, así como los productos farmacéuticos y dietas especiales que hayan sido recetados por un médico. Normalmente, toda esta atención médica debe prestarse cuando sea posible a los jóvenes reclusos por conducto de los servicios e instalaciones sanitarios apropiados de la comunidad en que esté situado el centro de detención, a fin de evitar que se estigmatice al menor y de promover su dignidad personal y su integración en la comunidad.

50. Todo menor tendrá derecho a ser examinado por un médico inmediatamente después de su ingreso en un centro de menores, con objeto de hacer constar cualquier prueba de malos tratos anteriores y verificar cualquier estado físico o mental que requiera atención médica.

51. Los servicios médicos a disposición de los menores deberán tratar de detectar y tratar toda enfermedad física o mental, todo uso indebido de sustancias químicas y cualquier otro estado que pudiera constituir un obstáculo para la integración del joven en la sociedad. Todo centro de detención de menores deberá tener acceso inmediato a instalaciones y equipo médicos adecuados que guarden relación con el número y las necesidades de sus residentes, así como personal capacitado en atención sanitaria preventiva y en tratamiento de urgencias médicas. Todo menor que esté enfermo, se queje de enfermedad o presente síntomas de dificultades físicas o mentales deberá ser examinado rápidamente por un funcionario médico.

52. Todo funcionario médico que tenga razones para estimar que la salud física o mental de un menor ha sido afectada, o pueda serlo, por el internamiento prolongado, una huelga de hambre o cualquier circunstancia del internamiento, deberá comunicar inmediatamente este hecho al director del establecimiento y a la autoridad independiente responsable del bienestar del menor.

53. Todo menor que sufra una enfermedad mental deberá recibir tratamiento en una institución especializada bajo supervisión médica independiente. Se adoptarán medidas, de acuerdo con los organismos competentes, para que pueda continuar cualquier tratamiento de salud mental que requiera después de la liberación.

54. Los centros de detención de menores deberán organizar programas de prevención del uso indebido de drogas y de rehabilitación administrados por personal calificado. Estos programas deberán adaptarse a la edad, al sexo y otras circunstancias de los menores interesados, y deberán ofrecerse servicios de desintoxicación dotados de personal calificado a los menores toxicómanos o alcohólicos.

55. Sólo se administrará medicamentos para un tratamiento necesario o por razones médicas y, cuando se pueda, después de obtener el consentimiento del menor

debidamente informado. En particular, no se deben administrar para obtener información o confesión, ni como sanción o medio de reprimir al menor. Los menores nunca servirán como objeto para experimentar el empleo de fármacos o tratamientos. La administración de cualquier fármaco deberá ser siempre autorizada y efectuada por personal médico calificado.

I. Notificación de enfermedad, accidente y defunción

56. La familia o el tutor de un menor, o cualquier otra persona designada por dicho menor, tienen el derecho de ser informados, si así lo solicitan, del estado de salud del menor y en el caso de que se produzca un cambio importante en él. El director del centro de detención deberá notificar inmediatamente a la familia o al tutor del menor, o a cualquier otra persona designada por él, en caso de fallecimiento, enfermedad que requiera el traslado del menor a un centro médico fuera del centro, o un estado que exija un tratamiento de más de 48 horas en el servicio clínico del centro de detención. También se deberá notificar a las autoridades consulares del Estado de que sea ciudadano el menor extranjero.

57. En caso de fallecimiento de un menor durante el periodo de privación de libertad, el pariente más próximo tendrá derecho a examinar el certificado de defunción, a pedir que le muestren el cadáver y disponer su último destino en la forma que decida. En caso de fallecimiento de un menor durante su internamiento, deberá practicarse una investigación independiente sobre las causas de la defunción, cuyas conclusiones deberán quedar a disposición del pariente más próximo. Dicha investigación deberá practicarse cuando el fallecimiento del menor se produzca dentro de los seis meses siguientes a la fecha de su liberación del centro de detención y cuando haya motivos para creer que el fallecimiento guarda relación con el periodo de reclusión.

58. Deberá informarse al menor inmediatamente del fallecimiento, o de la enfermedad o el accidente graves de un familiar inmediato y darle la oportunidad de asistir al funeral del fallecido o, en caso de enfermedad grave de un pariente, a visitarle en su lecho de enfermo.

J. Contactos con la comunidad en general

59. Se deberán utilizar todos los medios posibles para que los menores tengan una comunicación adecuada con el mundo exterior, pues ella es parte integrante del derecho a un tratamiento justo y humanitario y es indispensable para preparar la reinserción de los menores en la sociedad. Deberá autorizarse a los menores a comunicarse con sus familiares, sus amigos y otras personas o representantes de organizaciones prestigiosas del exterior, a salir de los centros de detención para visitar su hogar y su familia, y se darán permisos especiales para salir del establecimiento por motivos educativos, profesionales u otras razones de importancia. En caso de que el menor esté cumpliendo una condena, el tiempo transcurrido fuera de un establecimiento deberá computarse como parte del periodo de cumplimiento de la sentencia.

60. Todo menor tendrá derecho a recibir visitas regulares y frecuentes, en principio una vez por semana y por lo menos una vez al mes, en condiciones que respeten la necesidad de intimidad del menor, el contacto y la comunicación sin restricciones con la familia y con el abogado defensor.

61. Todo menor tendrá derecho a comunicarse por escrito o por teléfono, al menos dos veces por semana, con la persona de su elección, salvo que se le haya prohibido legalmente hacer uso de este derecho, y deberá recibir la asistencia necesaria para que pueda ejercer eficazmente ese derecho. Todo menor tendrá derecho a recibir correspondencia.

62. Los menores deberán tener la oportunidad de informarse periódicamente de los acontecimientos por la lectura de diarios, revistas u otras publicaciones, mediante el acceso a programas de radio y televisión y al cine, así como a través de visitas de los representantes de cualquier club u organización de carácter lícito en que el menor esté interesado.

K. Limitaciones de la coerción física y del uso de la fuerza

63. Deberá prohibirse el recurso a instrumentos de coerción y a la fuerza con cualquier fin, salvo en los casos establecidos en el artículo 64 infra.

64. Sólo podrá hacerse uso de la fuerza o de instrumentos de coerción en casos excepcionales, cuando se hayan agotado y hayan fracasado todos los demás medios de control y sólo de la forma expresamente autorizada y descrita por una ley o un reglamento. Esos instrumentos no deberán causar humillación ni degradación y deberán emplearse de forma restrictiva y sólo por el lapso estrictamente necesario. Por orden del director de la administración, podrán utilizarse esos instrumentos para impedir que el menor lesione a otros o a sí mismo o cause importantes daños materiales. En esos casos, el director deberá consultar inmediatamente al personal médico y otro personal competente e informar a la autoridad administrativa superior.

65. En todo centro donde haya menores detenidos deberá prohibirse al personal portar y utilizar armas.

L. Procedimientos disciplinarios

66. Todas las medidas y procedimientos disciplinarios deberán contribuir a la seguridad y a una vida comunita-

ria ordenada y ser compatibles con el respeto de la dignidad inherente del menor y con el objetivo fundamental del tratamiento institucional, a saber, infundir un sentimiento de justicia y de respeto por uno mismo y por los derechos fundamentales de toda persona.

67. Estarán estrictamente prohibidas todas las medidas disciplinarias que constituyan un trato cruel, inhumano o degradante, incluidos los castigos corporales, la reclusión en celda oscura y las penas de aislamiento o de celda solitaria, así como cualquier otra sanción que pueda poner en peligro la salud física o mental del menor. Estarán prohibidas, cualquiera que sea su finalidad, la reducción de alimentos y la restricción o denegación de contacto con familiares. El trabajo será considerado siempre un instrumento de educación y un medio de promover el respeto del menor por sí mismo, como preparación para su reinserción en la comunidad, y nunca deberá imponerse a título de sanción disciplinaria. No deberá sancionarse a ningún menor más de una vez por la misma infracción disciplinaria. Deberán prohibirse las sanciones colectivas.

68. Las leyes o reglamentos aprobados por la autoridad administrativa competente deberán establecer normas relativas a los siguientes elementos, teniendo plenamente en cuenta las características, necesidades y derechos fundamentales del menor:
   a) La conducta que constituye una infracción a la disciplina;
   b) El carácter y la duración de las sanciones disciplinarias que se pueden aplicar;
   c) La autoridad competente para imponer esas sanciones;
   d) La autoridad competente en grado de apelación.

69. Los informes de mala conducta serán presentados de inmediato a la autoridad competente, la cual deberá decidir al respecto sin demoras injustificadas. La autoridad competente deberá examinar el caso con detenimiento.

70. Ningún menor estará sujeto a sanciones disciplinarias que no se ajusten estrictamente a lo dispuesto en las leyes o los reglamentos en vigor. No deberá sancionarse a ningún menor a menos que haya sido informado debidamente de la infracción que le es imputada, en forma que el menor comprenda cabalmente, y que se le haya dado la oportunidad de presentar su defensa, incluido el derecho de apelar a una autoridad imparcial competente. Deberá levantarse un acta completa de todas las actuaciones disciplinarias.

71. Ningún menor deberá tener a su cargo funciones disciplinarias, salvo en lo referente a la supervisión de ciertas actividades sociales, educativas o deportivas o programas de autogestión.

M. Inspección y reclamaciones

72. Los inspectores calificados o una autoridad debidamente constituida de nivel equivalente que no pertenezca a la administración del centro deberán estar facultados para efectuar visitas periódicas, y a hacerlas sin previo aviso, por iniciativa propia, y para gozar de plenas garantías de independencia en el ejercicio de esta función. Los inspectores deberán tener acceso sin restricciones a todas las personas empleadas o que trabajen en los establecimientos o instalaciones donde haya o pueda haber menores privados de libertad, a todos los menores y a toda la documentación de los establecimientos.

73. En las inspecciones deberán participar funcionarios médicos especializados adscritos a la entidad inspectora o al servicio de salud pública, quienes evaluarán el cumplimiento de las reglas relativas al ambiente físico, la higiene, el alojamiento, la comida, el ejercicio y los servicios médicos, así como cualesquiera otros aspectos o condiciones de la vida del centro que afecten a la salud física y mental de los menores. Todos los menores tendrán derecho a hablar confidencialmente con los inspectores.

74. Terminada la inspección, el inspector deberá presentar un informe sobre sus conclusiones. Este informe incluirá una evaluación de la forma en que el centro de detención observa las presentes Reglas y las disposiciones pertinentes de la legislación nacional, así como recomendaciones acerca de las medidas que se consideren necesarias para garantizar su observancia. Todo hecho descubierto por un inspector que parezca indicar que se ha producido una violación de las disposiciones legales relativas a los derechos de los menores o al funcionamiento del centro de detención para menores deberá comunicarse a las autoridades competentes para que lo investigue y exija las responsabilidades correspondientes.

75. Todo menor deberá tener la oportunidad de presentar en todo momento peticiones o quejas al director del establecimiento o a su representante autorizado.

76. Todo menor tendrá derecho a dirigir, por la vía prescrita y sin censura en cuanto al fondo, una petición o queja a la administración central de los establecimientos para menores, a la autoridad judicial o cualquier otra autoridad competente, y a ser informado sin demora de la respuesta.

77. Debería procurarse la creación de un cargo independiente de mediador, facultado para recibir e investigar las quejas formuladas por los menores privados de libertad y ayudar a la consecución de soluciones equitativas.

78. A los efectos de formular una queja, todo menor tendrá derecho a solicitar asistencia a miembros de su familia, asesores jurídicos, grupos humanitarios u otros

cuando sea posible. Se prestará asistencia a los menores analfabetos cuando necesiten recurrir a los servicios de organismos u organizaciones públicos o privados que brindan asesoramiento jurídico o que son competentes para recibir reclamaciones.

N. Reintegración en la comunidad

79. Todos los menores deberán beneficiarse de medidas concebidas para ayudarles a reintegrarse en la sociedad, la vida familiar y la educación o el trabajo después de ser puestos en libertad. A tal fin se deberán establecer procedimientos, inclusive la libertad anticipada, y cursos especiales.
80. Las autoridades competentes deberán crear o recurrir a servicios que ayuden a los menores a reintegrarse en la sociedad y contribuyan a atenuar los prejuicios que existen contra esos menores. Estos servicios, en la medida de lo posible, deberán proporcionar al menor alojamiento, trabajo y vestidos convenientes, así como los medios necesarios para que pueda mantenerse después de su liberación para facilitar su feliz reintegración. Los representantes de organismos que prestan estos servicios deberán ser consultados y tener acceso a los menores durante su internamiento con miras a la asistencia que les presten para su reinserción en la comunidad.

V. Personal

81. El personal deberá ser competente y contar con un número suficiente de especialistas, como educadores, instructores profesionales, asesores, asistentes sociales, siquiatras y sicólogos. Normalmente, esos funcionarios y otros especialistas deberán formar parte del personal permanente, pero ello no excluirá los auxiliares a tiempo parcial o voluntarios cuando resulte apropiado y beneficioso por el nivel de apoyo y formación que puedan prestar. Los centros de detención deberán aprovechar todas las posibilidades y modalidades de asistencia correctivas, educativas, morales, espirituales y de otra índole disponibles en la comunidad y que sean idóneas, en función de las necesidades y los problemas particulares de los menores recluidos.
82. La administración deberá seleccionar y contratar cuidadosamente al personal de todas las clases y categorías, por cuanto la buena marcha de los centros de detención depende de su integridad, actitud humanitaria, capacidad y competencia profesional para tratar con menores, así como de sus dotes personales para el trabajo.
83. Para alcanzar estos objetivos, deberán designarse funcionarios profesionales con una remuneración suficiente para atraer y retener a hombres y mujeres capaces. Deberá darse en todo momento estímulos a los funcionarios de los centros de detención de menores para que desempeñen sus funciones y obligaciones profesionales en forma humanitaria, dedicada, profesional, justa y eficaz, se comporten en todo momento de manera tal que merezca y obtenga el respeto de los menores y brinden a éstos un modelo y una perspectiva positivos.
84. La administración deberá adoptar formas de organización y gestión que faciliten la comunicación entre las diferentes categorías del personal de cada centro de detención para intensificar la cooperación entre los diversos servicios dedicados a la atención de los menores, así como entre el personal y la administración, con miras a conseguir que el personal que está en contacto directo con los menores pueda actuar en condiciones que favorezcan el desempeño eficaz de sus tareas.
85. El personal deberá recibir una formación que le permita desempeñar eficazmente sus funciones, en particular la capacitación en sicología infantil, protección de la infancia y criterios y normas internacionales de derechos humanos y derechos del niño, incluidas las presentes Reglas. El personal deberá mantener y perfeccionar sus conocimientos y capacidad profesional asistiendo a cursos de formación en el servicio que se organizarán a intervalos apropiados durante toda su carrera.
86. El director del centro deberá estar debidamente calificado para su función por su capacidad administrativa, una formación adecuada y su experiencia en la materia y deberá dedicar todo su tiempo a su función oficial.
87. En el desempeño de sus funciones, el personal de los centros de detención deberá respetar y proteger la dignidad y los derechos humanos fundamentales de todos los menores y, en especial:
    a) Ningún funcionario del centro de detención o de la institución podrá infligir, instigar o tolerar acto alguno de tortura ni forma alguna de trato, castigo o medida correctiva o disciplinaria severo, cruel, inhumano o degradante bajo ningún pretexto o circunstancia de cualquier tipo;
    b) Todo el personal deberá impedir y combatir severamente todo acto de corrupción, comunicándolo sin demora a las autoridades competentes;
    c) Todo el personal deberá respetar las presentes Reglas. Cuando tenga motivos para estimar que estas Reglas han sido gravemente violadas o puedan serlo, deberá comunicarlo a sus autoridades superiores u órganos competentes facultados para supervisar o remediar la situación;
    d) Todo el personal deberá velar por la cabal protección de la salud física y mental de los menores, incluida la protección contra la explotación y el

maltrato físico, sexual y emocional, y deberá adoptar con urgencia medidas para que reciban atención médica siempre que sea necesario;

e) Todo el personal deberá respetar el derecho de los menores a la intimidad y, en particular, deberá respetar todas las cuestiones confidenciales relativas a los menores o sus familias que lleguen a conocer en el ejercicio de su actividad profesional;

f) Todo el personal deberá tratar de reducir al mínimo las diferencias entre la vida dentro y fuera del centro de detención que tiendan a disminuir el respeto debido a la dignidad de los menores como seres humanos.

12. REGLAS MÍNIMAS DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LAS MEDIDAS NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD, (REGLAS DE TOKYO)

Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

I. PRINCIPIOS GENERALES

1. Objetivos fundamentales

1.1 Las presentes Reglas mínimas contienen una serie de principios básicos para promover la aplicación de medidas no privativas de la libertad, así como salvaguardias mínimas para las personas a quienes se aplican medidas sustitutivas de la prisión.

1.2 Las Reglas tienen por objeto fomentar una mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, especialmente en lo que respecta al tratamiento del delincuente, así como fomentar entre los delincuentes el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad.

1.3 Las Reglas se aplicarán teniendo en cuenta las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de cada país, así como los propósitos y objetivos de su sistema de justicia penal.

1.4 Al aplicar las Reglas, los Estados Miembros se esforzarán por alcanzar un equilibrio adecuado entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública y la prevención del delito.

1.5 Los Estados Miembros introducirán medidas no privativas de la libertad en sus respectivos ordenamientos jurídicos para proporcionar otras opciones, y de esa manera reducir la aplicación de las penas de prisión, y racionalizar las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente.

2. Alcance de las medidas no privativas de la libertad

2.1 Las disposiciones pertinentes de las presentes Reglas se aplicarán a todas las personas sometidas a acusación, juicio o cumplimiento de una sentencia, en todas las fases de la administración de la justicia penal. A los efectos de las Reglas, estas personas se designarán «delincuentes», independientemente de que sean sospechosos o de que hayan sido acusados o condenados.

2.2 Las Reglas se aplicarán sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, patrimonio, nacimiento o cualquier otra condición.

2.3 A fin de asegurar una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad, desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia. El número y el tipo de las medidas no privativas de la libertad disponibles deben estar determinados de manera tal que sea posible fijar de manera coherente las penas.

2.4 Se alentará y supervisará atentamente el establecimiento de nuevas medidas no privativas de la libertad y su aplicación se evaluará sistemáticamente.

2.5 Se considerará la posibilidad de ocuparse de los delincuentes en la comunidad, evitando recurrir a procesos formales o juicios ante los tribunales, de conformidad con las salvaguardias y las normas jurídicas.

2.6 Las medidas no privativas de la libertad serán utilizadas de acuerdo con el principio de mínima intervención.

2.7 La utilización de medidas no privativas de la libertad será parte de un movimiento en pro de la despenalización y destipificación de delitos, y no estarán encaminadas a obstaculizar ni a diferir las iniciativas en ese sentido.

3. Salvaguardias legales

3.1 La introducción, definición y aplicación de medidas no privativas de la libertad estarán prescritas por la ley.

3.2 La selección de una medida no privativa de la libertad se basará en los criterios establecidos con respecto al tipo y gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente, los objetivos de la condena y los derechos de las víctimas.

3.3 La autoridad judicial u otra autoridad independiente competente ejercerá sus facultades discrecionales en todas las fases del procedimiento, actuando con plena responsabilidad y exclusivamente de conformidad con la ley.

3.4 Las medidas no privativas de la libertad que impongan una obligación al delincuente, aplicadas antes o en lugar del procedimiento o del juicio, requerirán su consentimiento.

3.5 Las decisiones sobre la imposición de medidas no privativas de la libertad estarán sometidas a la revisión de una autoridad judicial u otra autoridad competente e independiente, a petición del delincuente.

3.6 El delincuente estará facultado para presentar peticiones o reclamaciones ante la autoridad judicial u otra autoridad competente e independiente sobre cuestiones que afecten a sus derechos individuales en la aplicación de las medidas no privativas de la libertad.

3.7 Se preverán disposiciones adecuadas para el recurso y, si es posible, la reparación en caso de agravio relacionado con un incumplimiento de las normas sobre derechos humanos internacionalmente reconocidos.

3.8 Las medidas no privativas de la libertad no supondrán ninguna experimentación médica o psicológica con el delincuente, ni riesgo indebido de daños físicos o mentales.

3.9 La dignidad del delincuente sometido a medidas no privativas de la libertad será protegida en todo momento.

3.10 Durante la aplicación de las medidas no privativas de la libertad, los derechos del delincuente no podrán ser objeto de restricciones que excedan las impuestas por la autoridad competente que haya adoptado la decisión de aplicar la medida.

3.11 Durante la aplicación de las medidas no privativas de la libertad se respetarán tanto el derecho del delincuente como el de su familia a la intimidad.

3.12 El expediente personal del delincuente se mantendrá de manera estrictamente confidencial e inaccesible a terceros. Sólo tendrán acceso al expediente las personas directamente interesadas en la tramitación del caso u otras personas debidamente autorizadas.

4. Cláusula de salvaguardia

4.1 Ninguna de las disposiciones en las presentes Reglas será interpretada de modo que excluya la aplicación de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos79, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)82, el Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión35 ni de ningún otro instrumento o norma sobre derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional que guarden relación con el tratamiento del delincuente y con la protección de sus derechos humanos fundamentales.

II. FASE ANTERIOR AL JUICIO

5. Disposiciones previas al juicio

5.1. Cuando así proceda y sea compatible con el ordenamiento jurídico, la policía, la fiscalía u otros organismos que se ocupen de casos penales deberán estar facultados para retirar los cargos contra el delincuente si consideran que la protección de la sociedad, la prevención del delito o la promoción del respeto a la ley y los derechos de las víctimas no exigen llevar adelante el caso. A efectos de decidir si corresponde el retiro de los cargos o la institución de actuaciones, en cada ordenamiento jurídico se formulará una serie de criterios bien definidos. En casos de poca importancia el fiscal

podrá imponer las medidas adecuadas no privativas de la libertad, según corresponda.

6. La prisión preventiva como último recurso
   6.1 En el procedimiento penal sólo se recurrirá a la prisión preventiva como último recurso, teniendo debidamente en cuenta la investigación del supuesto delito y la protección de la sociedad y de la víctima.
   6.2 Las medidas sustitutivas de la prisión preventiva se aplicarán lo antes posible. La prisión preventiva no deberá durar más del tiempo que sea necesario para el logro de los objetivos indicados en la regla 6.1 y deberá ser aplicada con humanidad y respeto por la dignidad del ser humano.
   6.3 El delincuente tendrá derecho a apelar ante una autoridad judicial u otra autoridad independiente y competente en los casos en que se imponga prisión preventiva.

III. FASE DE JUICIO Y SENTENCIA

7. Informes de investigación social
   7.1 Cuando exista la posibilidad de preparar informes de investigación social, la autoridad judicial podrá valerse de un informe preparado por un funcionario u organismo competente y autorizado. El informe contendrá información sobre el entorno social del delincuente que sea pertinente al tipo de infracción que comete habitualmente el individuo y a los delitos que se le imputan. También deberá contener información y recomendaciones que sean pertinentes al procedimiento de fijación de condenas. Deberá ceñirse a los hechos y ser objetivo e imparcial; toda apreciación personal tendrá que formularse claramente como tal.

8. Imposición de sanciones
   8.1 La autoridad judicial, que tendrá a su disposición una serie de sanciones no privativas de la libertad, al adoptar su decisión deberá tener en consideración las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima, quien será consultada cuando corresponda.
   8.2 Las autoridades competentes podrán tomar las medidas siguientes:
      a) Sanciones verbales, como la amonestación, la reprensión y la advertencia;
      b) Libertad condicional;
      c) Penas privativas de derechos o inhabilitaciones;
      d) Sanciones económicas y penas en dinero, como multas y multas sobre los ingresos calculados por días;
      e) Incautación o confiscación;
      f) Mandamiento de restitución a la víctima o de indemnización;
      g) Suspensión de la sentencia o condena diferida;
      h) Régimen de prueba y vigilancia judicial;
      i) Imposición de servicios a la comunidad;
      j) Obligación de acudir regularmente a un centro determinado;
      k) Arresto domiciliario;
      l) Cualquier otro régimen que no entrañe reclusión;
      m) Alguna combinación de las sanciones precedentes.

IV. FASE POSTERIOR A LA SENTENCIA

9. Medidas posteriores a la sentencia
   9.1 Se pondrá a disposición de la autoridad competente una amplia serie de medidas sustitutivas posteriores a la sentencia a fin de evitar la reclusión y prestar asistencia a los delincuentes para su pronta reinserción social.
   9.2 Podrán aplicarse medidas posteriores a la sentencia como las siguientes:
      a) Permisos y centros de transición;
      b) Liberación con fines laborales o educativos;
      c) Distintas formas de libertad condicional;
      d) La remisión;
      e) El indulto.
   9.3 La decisión con respecto a las medidas posteriores a la sentencia, excepto en el caso del indulto, será sometida a la revisión de una autoridad judicial u otra autoridad competente e independiente, si lo solicita el delincuente.
   9.4 Se considerarán cuanto antes las posibilidades de poner en libertad al recluso de un establecimiento y asignarlo a un programa no privativo de la libertad.

V. APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS NO PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD

10. Régimen de vigilancia
   10.1 El objetivo de la supervisión es disminuir la reincidencia y ayudar al delincuente en su reinserción social de manera que se reduzca a un mínimo la probabilidad de que vuelva a la delincuencia.
   10.2 Si la medida no privativa de la libertad entraña un régimen de vigilancia, la vigilancia será ejercida por una autoridad competente, en las condiciones concretas que haya prescrito la ley.
   10.3 En el marco de cada medida no privativa de la libertad, se determinará cuál es el tipo más ade-

cuado de vigilancia y tratamiento para cada caso particular con el propósito de ayudar al delincuente a enmendar su conducta delictiva. El régimen de vigilancia y tratamiento se revisará y reajustará periódicamente, cuando sea necesario.

10.4 Se brindará a los delincuentes, cuando sea necesario, asistencia psicológica, social y material y oportunidades para fortalecer los vínculos con la comunidad y facilitar su reinserción social.

11. Duración

11.1 La duración de las medidas no privativas de la libertad no superará el plazo establecido por la autoridad competente de conformidad con la ley.

11.2 Estará prevista la interrupción anticipada de la medida en caso de que el delincuente haya reaccionado positivamente a ella.

12. Obligaciones

12.1 Cuando la autoridad competente decida las obligaciones que deberá cumplir el delincuente, tendrá en cuenta las necesidades de la sociedad y las necesidades y los derechos del delincuente y de la víctima.

12.2 Las obligaciones que ha de cumplir el delincuente serán prácticas, precisas y tan pocas como sea posible, y tendrán por objeto reducir las posibilidades de reincidencia en el comportamiento delictivo e incrementar las posibilidades de reinserción social del delincuente, teniendo en cuenta las necesidades de la víctima.

12.3 Al comienzo de la aplicación de una medida no privativa de la libertad, el delincuente recibirá una explicación, oral y escrita, de las condiciones que rigen la aplicación de la medida, incluidos sus obligaciones y derechos.

12.4 La autoridad competente podrá modificar las obligaciones impuestas de conformidad con lo previsto en la legislación y según el progreso realizado por el delincuente.

13. Proceso de tratamiento

13.1 En el marco de una medida no privativa de la libertad determinada, cuando corresponda, se establecerán diversos sistemas, por ejemplo, ayuda psicosocial individualizada, terapia de grupo, programas residenciales y tratamiento especializado de distintas categorías de delincuentes, para atender a sus necesidades de manera más eficaz.

13.2 El tratamiento deberá ser dirigido por profesionales con adecuada formación y experiencia práctica.

13.3 Cuando se decida que el tratamiento es necesario, se hará todo lo posible por comprender la personalidad, las aptitudes, la inteligencia y los valores del delincuente, y especialmente las circunstancias que lo llevaron a la comisión del delito.

13.4 La autoridad competente podrá hacer participar a la comunidad y a los sistemas de apoyo social en la aplicación de las medidas no privativas de la libertad.

13.5 El número de casos asignados se mantendrá, en lo posible, dentro de límites compatibles con la aplicación eficaz de los programas de tratamiento.

13.6 La autoridad competente abrirá y mantendrá un expediente para cada delincuente.

14. Disciplina e incumplimiento de las obligaciones

14.1 El incumplimiento de las obligaciones impuestas al delincuente puede dar lugar a la modificación o revocación de la medida no privativa de la libertad.

14.2 La modificación o revocación de la medida no privativa de la libertad corresponderá a la autoridad competente; procederá a ello solamente después de haber examinado cuidadosamente los hechos aducidos por el funcionario supervisor y por el delincuente.

14.3 El fracaso de una medida no privativa de la libertad no significará automáticamente la imposición de una medida privativa de la libertad.

14.4 En caso de modificación o revocación de la medida no privativa de la libertad, la autoridad competente intentará imponer una medida sustitutiva no privativa de la libertad que sea adecuada. Sólo se podrá imponer la pena de prisión cuando no haya otras medidas sustitutivas adecuadas.

14.5 En caso de que el delincuente no cumpla las obligaciones impuestas, la ley determinará a quién corresponde dictar la orden de detenerlo o de mantenerlo bajo supervisión.

14.6 En caso de modificación o revocación de la medida no privativa de la libertad, el delincuente podrá recurrir ante una autoridad judicial u otra autoridad competente e independiente.

VI. PERSONAL

15. Contratación

15.1 En la contratación del personal no se hará discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, patrimonio, nacimiento o cualquier otra condición. Los criterios para la contratación del personal tendrán en cuenta la política nacional en favor de los sectores desfa-

vorecidos y la diversidad de los delincuentes que haya que supervisar.

15.2 Las personas designadas para aplicar las medidas no privativas de la libertad deberán ser personas aptas para la función y, cuando sea posible, tener formación profesional y experiencia práctica adecuadas. Estas calificaciones se especificarán claramente.

15.3 Para conseguir y contratar personal profesional calificado se harán nombramientos con categoría de funcionario público, sueldos adecuados y prestaciones sociales que estén en consonancia con la naturaleza del trabajo y se ofrecerán amplias oportunidades de progreso profesional y ascenso.

16. Capacitación del personal

16.1 El objetivo de la capacitación será explicar claramente al personal sus funciones en lo que atañe a la rehabilitación del delincuente, la garantía de los derechos de los delincuentes y la protección de la sociedad. Mediante capacitación, el personal también deberá comprender la necesidad de cooperar y coordinar las actividades con los organismos interesados.

16.2 Antes de entrar en funciones, el personal recibirá capacitación que comprenda información sobre el carácter de las medidas no privativas de la libertad, los objetivos de la supervisión y las distintas modalidades de aplicación de las medidas no privativas de la libertad.

16.3 Después de la entrada en funciones, el personal mantendrá y mejorará sus conocimientos y aptitudes profesionales asistiendo a cursos de capacitación durante el servicio y a cursos de actualización. Se proporcionarán instalaciones adecuadas a ese efecto.

VII. VOLUNTARIOS Y OTROS RECURSOS COMUNITARIOS

17. Participación de la sociedad

17.1 La participación de la sociedad debe alentarse pues constituye un recurso fundamental y uno de los factores más importantes para fortalecer los vínculos entre los delincuentes sometidos a medidas no privativas de la libertad y sus familias y la comunidad. Deberá complementar la acción de la administración de la justicia penal.

17.2 La participación de la sociedad será considerada una oportunidad para que los miembros de la comunidad contribuyan a su protección.

18. Comprensión y cooperación de la sociedad

18.1 Debe alentarse a los organismos gubernamentales, al sector privado y a la comunidad en general para que apoyen a las organizaciones de voluntarios que fomenten la aplicación de medidas no privativas de la libertad.

18.2 Se organizarán regularmente conferencias, seminarios, simposios y otras actividades para hacer cobrar conciencia de la necesidad de que la sociedad participe en la aplicación de medidas no privativas de la libertad.

18.3 Se utilizarán todos los medios de comunicación para propiciar una actitud constructiva en la comunidad, que dé lugar a actividades que propicien una aplicación más amplia del régimen no privativo de la libertad y la reinserción social de los delincuentes.

18.4 Se hará todo lo posible por informar a la sociedad acerca de la importancia de su función en la aplicación de las medidas no privativas de la libertad.

19. Voluntarios

19.1 Los voluntarios serán seleccionados cuidadosamente y contratados en función de las aptitudes y del interés que demuestren en su labor. Se impartirá capacitación adecuada para el desempeño de las funciones específicas que les hayan sido encomendadas y contarán con el apoyo y asesoramiento de la autoridad competente, a la que tendrán oportunidad de consultar.

19.2 Los voluntarios alentarán a los delincuentes y a sus familias a establecer vínculos significativos y contactos más amplios con la comunidad, brindándoles asesoramiento y otras formas adecuadas de asistencia acorde con sus capacidades y las necesidades del delincuente.

19.3 Los voluntarios estarán asegurados contra accidentes, lesiones y daños a terceros en el ejercicio de sus funciones. Les serán reembolsados los gastos autorizados que hayan efectuado durante su trabajo. Gozarán del reconocimiento público por los servicios que presten en pro del bienestar de la comunidad.

VIII. INVESTIGACIÓN, PLANIFICACIÓN Y FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS

20. Investigación y planificación

20.1 Como aspecto esencial del proceso de planificación, se hará lo posible para que las entidades tanto públicas como privadas colaboren en la organización y el fomento de la investigación sobre la aplicación a los delincuentes de un régimen no privativo de la libertad.

20.2 Se harán investigaciones periódicas de los problemas que afectan a los destinatarios de las

medidas, los profesionales, la comunidad y los órganos normativos.

20.3 Dentro del sistema de justicia penal se crearán mecanismos de investigación e información para reunir y analizar datos y estadísticas sobre la aplicación a los delincuentes de un régimen no privativo de la libertad.

21. Formulación de la política y elaboración de programas

21.1 Se planificarán y aplicarán sistemáticamente programas de medidas no privativas de la libertad como parte integrante del sistema de justicia penal en el marco del proceso nacional de desarrollo.

21.2 Se efectuarán evaluaciones periódicas con miras a lograr una aplicación más eficaz de las medidas no privativas de la libertad.

21.3 Se realizarán estudios periódicos para evaluar los objetivos, el funcionamiento y la eficacia de las medidas no privativas de la libertad.

22. Vínculos con organismos y actividades pertinentes

22.1 Se crearán a diversos niveles mecanismos apropiados para facilitar el establecimiento de vínculos entre los servicios encargados de las medidas no privativas de la libertad, otras ramas del sistema de justicia penal, y los organismos de desarrollo y bienestar social, tanto gubernamentales como no gubernamentales, en sectores como la salud, la vivienda, la educación, el trabajo y los medios de comunicación.

23. Cooperación internacional

23.1 Se hará lo posible por promover la cooperación científica entre los países en cuanto al régimen sin internamiento. Deberán reforzarse la investigación, la capacitación, la asistencia técnica y el intercambio de información entre los Estados Miembros sobre medidas no privativas de la libertad, por conducto de los Institutos de las Naciones Unidas para la prevención del delito y el tratamiento del delincuente y en estrecha colaboración con la Subdivisión de Prevención del Delito y Justicia Penal del Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas.

23.2 Deberán fomentarse los estudios comparados y la armonización de las disposiciones legislativas para ampliar la gama de opciones sin internamiento y facilitar su aplicación a través de las fronteras nacionales, de conformidad con el Tratado modelo sobre el traspaso de la vigilancia de los delincuentes bajo condena condicional o en libertad condicional.

13. CÓDIGO DE CONDUCTA PARA FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE HACER CUMPLIR LA LEYS

Adoptado por la Asamblea General en su resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979.

Artículo 1

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley cumplirán en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión.

Comentario:

a) La expresión «funcionarios encargados de hacer cumplir la ley» incluye a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente las facultades de arresto o detención.

b) En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no, o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios.

c) En el servicio a la comunidad se procura incluir especialmente la prestación de servicios de asistencia a los miembros de la comunidad que, por razones personales, económicas, sociales o emergencias de otra índole, necesitan ayuda inmediata.

d) Esta disposición obedece al propósito de abarcar no solamente todos los actos violentos, de depredación y nocivos, sino también toda la gama de prohibiciones previstas en la legislación penal. Se extiende, además, a la conducta de personas que no pueden incurrir en responsabilidad penal.

Artículo 2

En el desempeño de sus tareas, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Comentario:

a) Los derechos humanos de que se trata están determinados y protegidos por el derecho nacional y el internacional. Entre los instrumentos internacionales pertinentes están la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre la Pro-

tección de todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y la Convención de Viena sobre relaciones consulares.

b) En los comentarios de los distintos países sobre esta disposición deben indicarse las disposiciones regionales o nacionales que determinen y protejan esos derechos.

Artículo 3

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

Comentario:

a) En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley debe ser excepcional; si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites.

b) El derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad. Debe entenderse que esos principios nacionales de proporcionalidad han de ser respetados en la interpretación de esta disposición. En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr.

c) El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.

Artículo 4

Las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley se mantendrán en secreto, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.

Comentario:

Por la naturaleza de sus funciones, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley obtienen información que puede referirse a la vida privada de las personas o redundar en perjuicio de los intereses, especialmente la reputación, de otros. Se tendrá gran cuidado en la protección y el uso de tal información, que sólo debe revelarse en cumplimiento del deber o para atender las necesidades de la justicia. Toda revelación de tal información con otros fines es totalmente impropia.

Artículo 5

Ningún funcionario encargado de hacer cumplir la ley podrá infligir, instigar o tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia pública, como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Comentario:

a) Esta prohibición dimana de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General, y en la que se estipula que:

«[Todo acto de esa naturaleza], constituye una ofensa a la dignidad humana y será condenado como violación de los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y de los derechos humanos y libertades fundamentales proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos [y otros instrumentos internacionales de derechos humanos].»

b) En la Declaración se define la tortura de la siguiente manera:

«[...] se entenderá por tortura todo acto por el cual el funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que haya cometido, o de intimidar a esa persona o a otras. No se considerarán torturas las penas o sufrimientos que sean consecuencia única-

mento de la privación legítima de la libertad, o sean inherentes o incidentales a ésta, en la medida en que estén en consonancia con las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.»

c) El término «tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes» no ha sido definido por la Asamblea General, pero deberá interpretarse que extiende la protección más amplia posible contra todo abuso, sea físico o mental.

Artículo 6

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley asegurarán la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia y, en particular, tomarán medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.

Comentario:

a) La «atención médica», que se refiere a los servicios que presta cualquier tipo de personal médico, incluidos los médicos en ejercicio inscritos en el colegio respectivo y el personal paramédico, se proporcionará cuando se necesite o solicite.

b) Si bien es probable que el personal médico esté adscrito a los órganos de cumplimiento de la ley, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley deben tener en cuenta la opinión de ese personal cuando recomiende que se dé a la persona en custodia el tratamiento apropiado por medio de personal médico no adscrito a los órganos de cumplimiento de la ley o en consulta con él.

c) Se entiende que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley proporcionarán también atención médica a las víctimas de una violación de la ley o de un accidente ocurrido en el curso de una violación de la ley.

Artículo 7

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no cometerán ningún acto de corrupción. También se opondrán rigurosamente a todos los actos de esa índole y los combatirán.

Comentario:

a) Cualquier acto de corrupción, lo mismo que cualquier otro abuso de autoridad, es incompatible con la profesión de funcionario encargado de hacer cumplir la ley. Debe aplicarse la ley con todo rigor a cualquier funcionario encargado de hacerla cumplir que cometa un acto de corrupción, ya que los gobiernos no pueden pretender hacer cumplir la ley a sus ciudadanos si no pueden, o no quieren, aplicarla contra sus propios agentes y en sus propios organismos.

b) Si bien la definición de corrupción deberá estar sujeta al derecho nacional, debe entenderse que abarca tanto la comisión u omisión de un acto por parte del responsable, en el desempeño de sus funciones o con motivo de éstas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de éstos una vez realizado u omitido el acto.

c) Debe entenderse que la expresión «acto de corrupción» anteriormente mencionada abarca la tentativa de corrupción.

Artículo 8

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley respetarán la ley y el presente Código. También harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse rigurosamente a tal violación.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.

Comentario:

a) El presente Código se aplicará en todos los casos en que se haya incorporado a la legislación o la práctica nacionales. Si la legislación o la práctica contienen disposiciones más estrictas que las del presente Código, se aplicarán esas disposiciones más estrictas.

b) El artículo tiene por objeto mantener el equilibrio entre la necesidad de que haya disciplina interna en el organismo del que dependa principalmente la seguridad pública, por una parte, y la de hacer frente a las violaciones de los derechos humanos básicos, por otra. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley informarán de las violaciones a sus superiores inmediatos y sólo adoptarán otras medidas legítimas sin respetar la escala jerárquica si no se dispone de otras posibilidades de rectificación o si éstas no son eficaces. Se entiende que no se aplicarán sanciones administrativas ni de otro tipo a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley por haber informado de que ha ocurrido o va a ocurrir una violación del presente Código.

c) El término «autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas» se refiere a toda autoridad o todo organismo existente con arreglo a la legislación nacional, ya forme parte del órgano de cumplimiento de la ley o sea independiente de éste, que tenga facultades estatutarias, consuetudinarias o de otra índole para examinar reclamaciones y denuncias de violaciones dentro del ámbito del presente Código.

d) En algunos países puede considerarse que los me-

dios de información para las masas cumplen funciones de control análogas a las descritas en el inciso c supra. En consecuencia, podría estar justificado que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como último recurso y con arreglo a las leyes y costumbres de su país y a las disposiciones del artículo 4 del presente Código, señalaran las violaciones a la atención de la opinión pública a través de los medios de información para las masas.

e) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que observen las disposiciones del presente Código merecen el respeto, el apoyo total y la colaboración de la comunidad y del organismo de ejecución de la ley en que prestan sus servicios, así como de los demás funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

ASAMBLEA GENERAL

COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN RELATIVA A LOS TEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EN ESPECIAL LA DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

XLVIIa. LEGISLATURA
Primer Período

ACTA Nº 7

En Montevideo, el día veintiocho de diciembre del año dos mil diez, a la hora catorce y cincuenta minutos, en la Sala 15 "Dra. Alba Roballo", se reúne la Comisión Especial sobre Seguridad Pública de la Asamblea General, a efectos de considerar el siguiente Orden del Día: COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN RELATIVA A LOS TEMAS DE SEGURIDAD PÚBLICA Y EN ESPECIAL LA DE LOS ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL. (Carpeta Nº 32/2010. Distribuido Nº 18/2010). ----------
Asisten sus miembros, señores Legisladores Julio Bango, José Bayardi, Jorge Gandini, Luis Alberto Lacalle Pou, Felipe Michelini, Carlos Moreira, Constanza Moreira, Rodolfo Nin Novoa, Gustavo Penadés, Aníbal Pereyra, Iván Posada, Juan Carlos Souza, Tabaré Viera, Jorge Zás Fernández. ----------
Falta con aviso: el señor Legislador Germán Cardoso. ----------
Asiste el señor asesor doctor Alberto Scavarelli. ----------
Preside su titular, señor Legislador Julio Bango. ----------
Actúan en Secretaría las señoras Secretarias de la Comisión, María Celia Desalvo y Ángela Bernini y el señor Prosecretario Martin Secco. ----------
Iniciado el Acto, los Legisladores de los Partidos Colorado y Nacional presentan sus respectivos informes. ----------
Luego de un cuarto intermedio, el señor Presidente pone a consideración un informe con el consenso de todos sus integrantes. ----------
Se vota trece en trece, afirmativa, unanimidad. Se designa Miembro Informante al señor Legislador Julio Bango (Informe escrito). ----------
De lo actuado, se toma versión taquigráfica, cuya copia dactilografiada luce en el Distribuido Nº 35/2010 que integra este documento. ----------
A la hora quince y cincuenta y cinco minutos, se levanta la sesión. ----------
Para constancia de lo actuado, se labra la presente acta que, una vez aprobada, firman el señor Presidente y las señoras Secretarias de la Comisión. -

Julio Bango, Presidente

María Celia Desalvo - Ángela Bernini, Secretarias

Anexo I

Comisión Especial sobre Seguridad Pública

Creación

MOCION

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 120 de la Constitución de la República, la Asamblea General Resuelve:

Constituir una Comisión Especial de quince (15) miembros para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal. La Comisión Especial contará con un plazo de treinta (30) días para formular recomendaciones a los efectos de que sean impulsadas las iniciativas legislativas que se entienda pertinente.

La Presidencia de la Asamblea General integrará la comisión en el término de las próximas cuarenta y ocho (48) horas.

José Amorín, Felipe Michelini, José Andrés Arocena, Iván Posada, Pedro Bordaberry, Nelson Rodríguez, Gonzalo De Toro, Alberto Couriel, Germán Cardoso, Jaime Trobo, Luis A. Heber, Mario Silvera, Luis A. Lacalle Pou, Aníbal Glooddofsky, Gustavo Borsari, Álvaro Delgado, Verónica Alonso, Daniel Bianchi, Jorge Gandini, Carlos Moreira, Francisco Gallinal, Jorge Larrañaga, Antonio Chiesa, Ambrosio Barreiro, Ope Pasquet, Ricardo Berois, Alberto Casas, José Carlos Cardoso, Ricardo Planchon, Marcleo Bistolfi, Amnin Nifouri, Pablo Iturralde, Rodolfo Caram, Mario García, Graciela Matiaude, Julio Bango, Carlos Corujo, Carlos Varela, José Bayardi, Javier García, Fernando Amado, Fitzgerald Cantero, José Amy, Alma Mallo, Juan Manuel Garino, Walter Verri, Gerardo Amarilla, Pablo Abdala. Legisladores.

Nº - TOMO **24 DE NOVIEMBRE DE 2010**

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

DIARIO DE SESIONES
DE LA
ASAMBLEA GENERAL

PRIMER PERÍODO DE LA XLVII LEGISLATURA

13ª SESIÓN EXTRAORDINARIA

PRESIDE

LA SEÑORA LUCÍA TOPOLANSKY

Presidenta en ejercicio

ACTÚAN EN SECRETARÍA LOS TITULARES HUGO RODRÍGUEZ FILIPPINI, MARTI DALGALARRONDO AÑÓN Y GUSTAVO SÁNCHEZ PIÑEIRO

5) SEGURIDAD PÚBLICA

SEÑORA PRESIDENTA.- Corresponde pasar a considerar el asunto que motivó esta convocatoria, pero antes de comenzar deseamos hacer una aclaración dado que entendemos que la idea no se desprendía claramente del repartido.

Como recordarán los señores legisladores, esta Asamblea fue objeto de dos convocatorias y si bien la primera fue solicitada por los legisladores del Partido Nacional, la segunda fue firmada por representantes de todos los Partidos.

Hecha esta aclaración, corresponde poner a votación el acuerdo al que arribaron los coordinadores de los diferentes Partidos acerca del tiempo propuesto para hacer uso de la palabra en esta sesión. Se ha sugerido que el tiempo asignado a cada legislador sea de un máximo de treinta minutos.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el régimen de trabajo propuesto.

(Se vota:)

–93 en 95. **Afirmativa.**

Tiene la palabra el señor Luis Lacalle Pou.

SEÑOR LACALLE POU.- Señora Presidenta: a raíz de aparentes coincidencias en los discursos y planteos de muchos dirigentes políticos y legisladores, la agrupación parlamentaria de nuestro Partido resolvió convocar a una sesión para el miércoles pasado, la que, como consecuencia de una solicitud del Partido de Gobierno, se postergó hasta el día de hoy.

Tal como se ha dicho, nuestra intención es buscar coincidencias y entendimientos en materia de seguridad pública. Todos, de una u otra manera, hemos hablado, discutido o presentado propuestas con respecto al tema que vamos a considerar. Quizás corra el riesgo de aburrir a algunos señores legisladores, pero deseo realizar un breve relato cronológico.

Estamos estrenando período y, por lo tanto, recién salidos de la campaña electoral. Muchos compañeros del Partido Nacional –legisladores que están aquí presentes, y muchos otros que no son legisladores– han peregrinado largamente para presentar en su momento, a mi juicio, interesantes proyectos de ley. Sin miedo a equivocarme digo que el sistema y la dirigencia política –es decir, todos nosotros– no hemos estado a la altura de la circunstancia y del clamor popular, y por eso es bueno que la segunda moción para llevar adelante esta Asamblea haya sido presentada por miembros de todos los partidos políticos, lo que habla a las claras de una intención de llegar a acuerdos.

En febrero de 2006 el Partido Nacional presentó aquel tan discutido y manido proyecto de ley relativo a los antecedentes de los menores y casi todos los que estamos acá hemos hablado de un artículo muy concreto y conciso que refiere a la destrucción de los antecedentes una vez alcanzada la mayoría de edad. En mayo de 2006, los señores Diputados Federico Casaretto y Nelson Rodríguez presentaron un proyecto de ley referido a hacer punible la tentativa de cometer un delito, modificando los artículos 69 y 72 del Código de la Niñez y de la Adolescencia. Por su parte, en junio del mismo año la entonces Diputada Sandra Etcheverry esbozó, por primera vez, un tipo de instituto al que llamó Dirección de Rehabilitación. Fue la primera oportunidad en que se expuso

este tema formalmente –quiero insistir en su carácter formal– dado que hasta el momento solo lo habíamos, digamos, sobrevolado.

Aquí se han presentado diferentes proyectos de ley que han corrido distinta suerte, en la mayoría de los casos no la mejor. Uno de ellos tiene que ver con la modificación del artículo 279 B del Código Penal. ¡Cuántas veces hemos escuchado el reclamo de vecinos y vecinas que refieren a la omisión de los deberes inherentes a la patria potestad! Bueno, aquí se presentaron iniciativas en ese sentido y creo que también por parte de los Diputados que mencioné. Ante la quietud del Poder Legislativo, en octubre de 2006 decidimos organizar algo que se venía gestando en distintos puntos del país, para ver qué se podía hacer para que los señores legisladores escucharan las propuestas surgidas de los diferentes barrios. Así fue como tres, cuatro o diez vecinos empezaron a firmar en una hojita porque, como todos saben, el artículo 30 de la Constitución de la República refiere al derecho de petición, que yo llamo "derecho al pataleo". Se trata de un artículo de un renglón, que funciona como válvula de escape para aquel ciudadano angustiado, enojado y quizás a punto de ser despedido, ya que le permite escribir a la autoridad lo que le parece que está mal. Al amparo de este "derecho al pataleo" o derecho de petición, en dos meses trajimos al Parlamento más de 130.000 firmas. Estas firmas fueron recibidas por el señor Senador Fernández Huidobro, que en aquel momento ocupaba la Presidencia –vemos en pantalla algunas fotos que tienen que ver con el ejercicio del derecho de petición–, pero, en definitiva, todos concurrimos a ese evento. En lo personal, recuerdo la delegación del Partido Nacional que estuvo presente en el acto de entrega de las firmas. Esas firmas reclamaban contra la inseguridad y apoyaban un proyecto mencionado en esas hojas.

Quiero recordar a esos miles y miles de ciudadanos que desde todo el país y desde cada rincón trajeron planillas, juntaron firmas, hacían pedidos por correo electrónico y por teléfono; lamentablemente, no tuvieron eco en esta Casa en virtud de las mayorías parlamentarias de aquel momento. Las firmas de esos ciudadanos están durmiendo en el archivo del Parlamento. Es más; en el 2007, en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración hicimos un planteo formal en el sentido de que se tratara algún proyecto de ley, porque a la gente había que darle una respuesta. Lo mínimo que merece un ciudadano, al amparo de la Constitución, es una respuesta que, por supuesto, no siempre va a ser afirmativa, pero no hay dudas de que se debe dar.

Quizás la mayoría de los aquí presentes no lo saben y mucho menos lo sabe la población en general, pero en la Comisión se votó el artículo 222 del Código del Niño. ¿Y saben qué? Ni siquiera se quiso informar a la gente para que viniera a la Cámara de Representantes. Ni siquiera se les dio a esos ciudadanos la oportunidad de que dijeran si estaban o no de acuerdo con esa iniciativa. Tampoco se hizo un informe en mayoría negando, en aquel momento, la pertinencia del proyecto. Seguramente muchos de esos ciudadanos que firmaron estarán escuchando esta sesión, porque recibimos varias preguntas al respecto. Creo que esta sesión se está transmitiendo por Internet, y aprovecho esa circunstancia para decir que todo lo que se hizo no fue al santo botón. Entiendo que la gente juntó rabia, calentura, y también se decepcionó del sistema; pero quiero recordar que esas firmas hoy están haciendo eco, están haciendo fuerza y, más vale tarde que nunca, la voz de esos ciudadanos, su movilización y su esfuerzo, en algún momento harán que se empiece a caminar en ese sentido, porque tanto va el cántaro a la fuente que al final se rompe.

En la campaña electoral previa a octubre de 2009, todos los partidos políticos, algunos más y otros menos, tocaron del tema de la seguridad. El Programa de Gobierno del Partido Nacional habla de elevar las penas a los menores, habla de la tentativa –artículos 69 y 72 del Código del Niño–, de la creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación y de un tema que ya se venía trabajando desde 2006 que es el de la modificación del artículo 222 del Código del Niño, relativo a los antecedentes de los menores. En el Programa de Gobierno del Partido Colorado también se habla de los antecedentes de los menores, y además se recoge una iniciativa que ya estaba aquí y era de sentido común. Por su parte, el Programa del Frente Amplio en materia de seguridad es más escueto, más programático, pero de todos modos sobrevuela estos temas. El Partido Independiente también se sumergió en temas relativos a la minoridad infractora.

Apenas comienza el período legislativo, el Partido Nacional presenta los proyectos de ley relacionados con los temas que figuraban en su Programa de Gobierno. Indudablemente, eso no nos costó mucho, porque simplemente se trataba de imprimir el texto nuevamente y cambiarle la fecha; y así procedimos.

El 28 de julio de este año fuimos a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración a efectos de agitar un poco las aguas. En esa instancia, presentamos nuevamente –una vez más el cántaro va a la fuente– una iniciativa sobre el tema de los antecedentes de los menores. Recuerdo particularmente la intervención del Diputado Michelini, quien preguntó si se trataba de todos los antecedentes. También recuerdo que planteó una interrogante acerca de los antecedentes administrativos o judiciales. Por su parte, el Diputado Cersósimo hizo una interesante aproximación al tema y, en lo personal, pensé: "Bueno, arrancó a andar; arrancamos". Pocos días después recibimos una gratísima sorpresa: el Ministro del Interior, Eduardo

Bonomi, en virtud de una aparente liberación de presos –otro tema en el que no me quiero meter hoy–, dijo que no iban a liberar a cualquiera, que se iba a tomar en cuenta a aquellos que tenían antecedentes siendo menores. Yo pensé: "Ahí está la madre de la criatura. Ahora sí esto empieza a caminar, porque el propio Ministro del Interior del Frente Amplio, el Ministro por excelencia del Gobierno, habla de este tema". Con los Diputados Delgado y Niffouri fuimos a buscar a Bonomi, quien nos dijo –y aquí tengo los recortes de prensa– que creía conveniente o necesario hacer una modificación a este artículo. Recuerdo que en aquel momento se generó una especie de mini sismo en la bancada de Gobierno, pero enseguida el Diputado Rubén Martínez Huelmo del Partido de Gobierno, dijo que si había menores que con 16 años ya cargaban con dos homicidios, le parecía una locura que al cumplir los 18 años quedaran con un legajo limpio, porque los jueces necesitan conocer el comportamiento psicológico de las personas para poder decidir. En el mismo sentido, el Diputado Jorge Pozzi dijo que había que tener en cuenta aquellos casos en los que se habían cometido delitos graves, y que estaba de acuerdo con la iniciativa, porque no podía admitirse que los antecedentes caducaran. Ante esto me di cuenta de que finalmente estábamos caminando; pusimos primera, luego segunda, y arrancamos.

En aquel momento, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia estaba en diálogo constante con el Ministro del Interior a raíz de un proyecto de ley de liberación de presos, y en esa ocasión pensé que realmente era importante la voz del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, porque es el primero de todos los jueces, el que entiende y conoce las dificultades de un sinnúmero de magistrados que se enfrentan con chiquilines -que, lamentablemente, ya no son tales– de los que conocen de memoria sus legajos. Cuando se trata de lo que ocurre en un pueblo chico del interior, esto es así

porque todos se conocen, pero cuando se trata de lugares más grandes, también se conocen los antecedentes porque esos chiquilines son tristemente célebres en la prensa. Hay que tener presente la situación de un magistrado que está sentado frente a un muchacho que ha cumplido los 18 años, de quien conoce todo su historial, por lo que sabe que va a aplicar una sentencia que es legalmente correcta pero que no se adecua a la realidad vivida por ese chiquilín.

En aquellos momentos, el vocero de la Suprema Corte de Justicia, Raúl Oxandabarat, decía que los parlamentarios blancos veían respaldada su visión en la opinión de Chediak, ya que este magistrado había expresado su posición favorable a modificar la legislación para mantener los antecedentes de los menores. Ese es el parecer del Presidente de la Suprema Corte de Justicia como hombre de Derecho y –yo agrego– como hombre experiente.

Luego de convocar a la agrupación parlamentaria del Partido Nacional intentamos poner un poco de orden, ya que había muchas iniciativas. Nos reunimos con el Senador Moreira, con el Diputado Borsari y con algún otro legislador que en este momento no recuerdo, e incluimos todos los proyectos. Posteriormente, en setiembre de este año, presentamos iniciativas vinculadas con la tentativa –artículos 69 y 72 del Código del Niño–, con el artículo 222 –que tiene que ver con los antecedentes–, con la creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación y con el agravamiento de penas para determinadas infracciones a la ley penal cometidas por menores.

Hace pocas semanas tuvimos otra grata sorpresa ya que el Senador Bordaberry habló de impulsar una consulta popular, esgrimiendo ideas casi idénticas a las del Partido Nacional; sin perjuicio de no querer ingresar a considerar si es constitucional o no el planteo del señor Senador, queremos referirnos a la parte positiva de esa iniciativa,

que habla de los menores y de la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, temas que estamos planteando desde 2006, más allá de que hay algún otro tema con el que no estamos de acuerdo. Personalmente –y arriesgo mi opinión–, creo que la edad de imputabilidad no debería ser materia constitucional. La realidad cambia cada día de forma más veloz, rápida y vertiginosa, y requiere leyes flexibles de cumplimiento rígido, en lugar de leyes rígidas de cumplimiento flexible. Si hoy queremos modificar un Código, tenemos que dejar los temas que le atañen en su órbita y no incluirlos en una Constitución que es superinflacionaria; me arriesgo a decir, también, que es la más larga y la más detallista del mundo, circunstancia que nos ha traído algunos problemas. En ese sentido, bienvenida sea la coincidencia que tenemos con el señor Senador Bordaberry y con su sector.

Ahora bien, aunque no consideramos que la reforma constitucional sea lo adecuado, si hoy, aquí y ahora, con los mecanismos que tenemos y con las mayorías que podemos lograr, no sacamos algo adelante, buscaremos otros medios. No me amputo ningún medio para modificar la ley, pero primero me inclino por los idóneos y los actuales. Sin perjuicio de esto, esperamos no tener que comprobar lo otro dentro de un tiempo.

Como si faltara algo –al decir esto no intento ser egoísta con el Frente Amplio–, hubo voces, pero no algo formal, más allá de comentarios realizados por algún Ministro o Diputado. Reitero que no hubo algo formal. Sin embargo, el día lunes sucedió algo importantísimo; se produjo un punto de inflexión, una maduración y un cambio de concepto de parte del Partido de Gobierno: después de un Consejo de Ministros, nada más ni nada menos que el Secretario de la Presidencia dijo, en conferencia de prensa, que se iba a enviar un proyecto de ley para modificar o, para ser más exacto, para

suspender la aplicación del artículo 222 del Código de la Niñez y la Adolescencia. En esa instancia "apuraron" un poco al Secretario de la Presidencia y éste respondió que todavía no estaba redactado y que la idea no le pertenecía. No obstante, lo importante es que habló de los antecedentes de los menores, demostrando así que están dispuestos a meterse en este téma. En realidad, no sé qué significa suspender la aplicación de ese artículo del Código de la Niñez y la Adolescencia, pero ese es otro tema; creo que hay que ir a una modificación y no suspender la aplicación de un artículo tan breve y tan claro. De todos modos, aquí otra vez debemos dejar de lado aquello en lo que no estamos de acuerdo y detenernos en las coincidencias.

Señora Presidenta y señores legisladores: la realidad ha superado rotundamente los conflictos político-partidarios y los derechos de autor. No podemos miramos el ombligo en estos temas; no podemos estar leyendo declaraciones en la prensa en el sentido de que no se va a acompañar el proyecto de Fulano o de Mengano, para después ver que se propone, de manera disfrazada, el proyecto de Zutano. Creo que debemos dejar esas acciones de lado. Hoy, aquí y ahora, tenemos en nuestras manos una decisión importantísima, que requiere de dos elementos a veces no muy presentes en nuestra profesión. En primer lugar, es necesaria una gran dosis de humildad. Pienso, señora Presidenta, que cuanto más arriba se está en la escala jerárquica y en la vida, más obligaciones y menos derechos se tienen. Por eso –y lo digo con todo respeto– se le exige más humildad al que gobierna que al que no le toca gobernar. Entonces, que cada uno tenga su dosis de humildad.

En segundo término, se necesita –y ésta es una palabra que me gusta mucho– coraje político, que no implica criticar la idea de otro y pegarle por el sólo hecho de que tiene una camiseta distinta; al contrario, hay que cruzar hasta donde está el otro y decirle

que su idea es buena y que se va a tomar como propia, sin sentir que de esa manea se está perdiendo la condición de político, de oposición o de oficialismo.

En definitiva, este momento requiere de coraje y humildad, y confío en que algo va a pasar; no sé si seré iluso o idealista, pero trato de guiarme por lo segundo.

Señora Presidenta: el momento, el país y la gente le reclaman al Poder Legislativo: ¡Seguridad ya! Muchas veces hemos escuchado esta frase con otras palabras. Pues bien, ¡hagámoslo posible!

SEÑOR BORSARI.- ¿Me permite una interrupción, señor legislador?

SEÑOR LACALLE POU.- Con mucho gusto.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede interrumpir el señor legislador Borsari.

SEÑOR BORSARI.- Señora Presidenta: hemos escuchado con atención el planteo del legislador Lacalle Pou con respecto al tema de la seguridad pública. Obviamente, la solicitud del señor legislador hace carne en una necesidad esencial de nuestro pueblo, que reclama mayor seguridad pública. El relato que él ha hecho repasando las iniciativas presentadas por el Partido Nacional, empezando por las firmas que se recogieron sobre varios proyectos de ley en el período anterior, muestra una realidad a gritos. Creo que esta instancia de la Asamblea General, donde Senadores y Representantes se reúnen, es importante para llegar a algún acuerdo.

Entre otros, el Partido Nacional ha propuesto, dentro de una iniciativa que subsume tres o cuatro proyectos, la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación del Adolescente Infractor. Todos sabemos que uno de los grandes problemas que tenemos en nuestro país es la adolescencia en infracción con la ley penal. Según nuestro Código de la Niñez y la Adolescencia, se califica como adolescente a quienes tienen entre 13 y 18 años de edad, y ahí tenemos un problema –amén de que el Estado diga que son 400 ó

500 los adolescentes en infracción con la ley penal– que está asolando a nuestro país; no sólo a Montevideo, sino a todo el interior. Por ello, lo que proponemos es la creación de un Instituto de Rehabilitación del Adolescente Infractor, que esté fuera de la órbita del INAU, que ya bastante tiene con criar y buscarle hogar a 60.000 ó 70.000 niños que no tienen padre ni madre.

Entendemos que debemos aprobar una norma que vaya en esa dirección para aquellos que han cometido homicidio, violación, secuestro o rapiñas, es decir, delitos graves. Me parece que todos estamos de acuerdo en la necesidad imperiosa de crear una nueva institución, porque hoy el INAU no puede contener a estos 500 adolescentes en infracción con la ley penal. Mal le haríamos al INAU si dejáramos que siguiera gobernando establecimientos de alta seguridad, porque todos sabemos –Gobierno y oposición– que hoy los adolescentes infractores entran al INAU y, por más seguridad que el juez indique, a los 10 días, a los 20 días o al mes, se escapan y vuelven a la calle.

Por eso, señora Presidenta, desde la oposición estamos proponiendo algo y brindándole a la bancada de Gobierno un proyecto de ley que, entre otras cosas, crea este Instituto de Rehabilitación, por supuesto que con seguridad exterior, pero adentro con maestros, profesores de educación física, médicos y especialistas en adicciones. En otras palabras: actividad, trabajo y no fugas. Además, por la razón del artillero, no se puede rehabilitar a quien no está presente.

Por último, señora Presidenta –y agradezco al señor legislador Lacalle Pou el haberme concedido esta interrupción–, quiero señalar que esto fue objeto de un acuerdo entre el Gobierno y la oposición. En el documento de consenso firmado por los cuatro Partidos Políticos con representación parlamentaria el 10 de agosto de 2010, se menciona la creación de un Instituto de Rehabilitación de los Adolescentes en Conflicto

con la Ley Penal como organismo especializado en la ejecución de las medidas dispuestas por la Justicia, con el más alto grado de autonomía técnica.

Por lo tanto, entre los proyectos de ley que están en juego, se encuentra este que, desde mi punto de vista, es la piedra angular para poder tener en los próximos años una mejor política de seguridad pública.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Puede continuar el señor legislador Lacalle Pou.

SEÑOR LACALLE POU.- He terminado, señora Presidenta.

SEÑOR MICHELINI (Felipe).- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor legislador.

SEÑOR MICHELINI (Felipe).- Señora Presidenta: hemos sido convocados a esta Asamblea General a efectos de emprender, entre todos los partidos con representación parlamentaria, la búsqueda de entendimientos y coincidencias en materia de seguridad pública.

En lo que respecta a la seguridad ciudadana, nuestra fuerza política entiende que debemos garantizar al conjunto de la sociedad uruguaya derechos tales como la libertad, la seguridad personal, la integridad física y la propiedad. Tengamos presente que las víctimas que más sufren la inexistencia de seguridad ciudadana son, precisamente, los sectores populares y más desvalidos, que no tienen capacidad de contratar servicios de seguridad privada. Esta perspectiva, señora Presidenta, tiene detrás de sí la concepción de que el Estado debe respetar derechos, pero también debe garantizarlos, sobre todo cuando son fundamentales. Pensamos -no de ahora, sino desde siempre- que temas complejos como la seguridad ciudadana, se resuelven a través de políticas públicas impulsadas por el Estado en forma duradera y sostenible en el tiempo.

Señora Presidenta: el tema de la seguridad o inseguridad no es nuevo. Recuerdo que en la segunda Administración del Partido Colorado –luego de reconquistar la democracia en el año 1985–, uno de los temas convocantes de Comisiones fue, justamente, el de la seguridad ciudadana, que se expresó, entre otras cosas, en la Ley de Seguridad Ciudadana del año 1995. Si uno revisa lo manifestado por muchos señores legisladores, va a encontrar coincidencias sobre diagnósticos y sobre la preocupación que había en la materia. En ese sentido, recuerdo una iniciativa que promovió una Comisión Especial en la Cámara de Representantes, que después tuvo como producto un informe común en materia de seguridad ciudadana. Esa fue una excelente oportunidad para escuchar a decenas de vecinos, en forma individual u organizada, que estaban muy preocupados por el tema. Esa Comisión expidió un informe, firmado por todos los partidos políticos, que manifestaba que era preciso asumir la policausalidad del problema, y expresaba la enorme preocupación que el tema generaba, además de la necesidad de implementar políticas múltiples a los efectos de atenuar el impacto de la inseguridad.

Con esa misma lógica, el Presidente de la República electo en noviembre de 2009 convocó a una Comisión interpartidaria para abordar el tema de la seguridad pública –otro tanto hizo con temas como la educación, medio ambiente y cambio climático, y la energía–, a fin de lograr consensos básicos que permitan, justamente, separarlo de la polémica pública partidista más apasionada; se trata de trabajar en temas que, naturalmente, nos tocan a todos.

Es con esa lógica de no agitar o de no tornar el tema inflamable que venimos a esta Asamblea General a aportar nuestras propuestas como fuerza política. Las responsabilidades irrenunciables, indelegables e insustituibles que nos otorgó la

ciudadanía a través del voto popular en la elección del año pasado, suponen tomar a cargo, en su caso, las tareas del Ministerio del Interior. Por lo tanto, sin perjuicio de participar en forma abierta, franca y de buena fe en esta instancia, y luego en la creación de una Comisión de esta Asamblea General, decimos también que respaldamos en un todo al señor Ministro Bonomi, porque él refleja, en definitiva, las políticas que el Frente Amplio ha entendido necesario llevar adelante para garantizar la mejor calidad de seguridad ciudadana, que es la que refleja la mejor calidad de vida de un pueblo.

El abordaje de este tema se ha puesto de manifiesto en nueve medidas sustantivas, en los acuerdos celebrados y, en general, en el compromiso expresado en el documento de consenso firmado por todos los partidos políticos con representación parlamentaria, sin perjuicio de las aclaraciones y constancias que contiene ese documento de agosto de 2010.

Uno de esos nueve puntos es el fortalecimiento del instituto policial, para que pueda cumplir cabalmente su tarea y su cometido de prevención, información, represión, relaciones públicas y relación con la comunidad. Se prevé, en particular, una mejor gestión de las comisarías –primera trinchera de acercamiento al problema de la seguridad ciudadana– y, al mismo tiempo, se busca dar un carácter nacional a la Guardia Republicana. El fortalecimiento del instituto policial está en el marco de la profesionalización de la Policía, que implica la disminución progresiva del Servicio 222 y su racionalización, ya que entendemos que es uno de los factores que impide a la Policía cumplir cabalmente con sus cometidos.

Por otro lado, planteamos la lucha frontal, sin pausa, al narcotráfico y al crimen organizado, en virtud de que esos flagelos son también un elemento de retroalimentación de la inseguridad ciudadana.

Otra de las medidas sustantivas refiere al fortalecimiento de los asuntos internos, porque no hay una Policía ni una seguridad ciudadana que puedan estar apartadas del cumplimiento estricto del Derecho y de las garantías individuales.

Otro elemento a tener en cuenta es el control de los mecanismos de seguridad privada, que son muchos, y a lo que hay que prestar atención porque, en definitiva, la seguridad es un cometido irrenunciable del Estado de Derecho.

También se apunta a la búsqueda de la aprobación de nuevas normas en el Código Penal y en el Código del Proceso Penal.

Asimismo, tenemos que ver cómo hacemos para optimizar nuestros recursos a fin de hacer posible la creación de un Ministerio de Justicia que atienda las políticas públicas en materia de acceso a la Justicia.

En cuanto al sistema carcelario, se propone el deshacinamiento, garantía perimetral y fortalecimiento de la infraestructura.

Asimismo, hay una medida que refiere a la participación ciudadana, porque no hay políticas que sean sustentables si no cuentan con el apoyo de la ciudadanía en su conjunto.

Por último, habría que enfrentar las situaciones de violencia endémica que muchas veces se encuentran en el seno de actitudes culturales y que tal vez sean las más difíciles de cambiar, pero hay que enfrentarlas, como la violencia de género, la violencia doméstica, el abuso infantil y la violencia social, que tanto nos preocupan.

Estamos convencidos de que el documento de Acuerdo de agosto de 2010 es una buena base para seguir trabajando. Si se nos propone una Comisión de la Asamblea General, ¡bienvenida sea! Estamos dispuestos a transitar por todos los ámbitos de

trabajo necesarios porque creemos que, si quitamos los aspectos que agitan y convocan a la irracionalidad, iremos por un buen camino.

Quiero detenerme en el tema de los niños, niñas y adolescentes –pido disculpas a mi bancada por hacer un abordaje personal–, en particular, de los adolescentes en conflicto con la ley penal que, sin duda, tanta preocupación genera a la propia bancada de Gobierno. Durante años este sector ha estado fuertemente postergado en cuanto a políticas públicas y sociales. La última cifra oficial de niños, niñas y adolescentes que se dedican a la recolección, separación y clasificación de residuos me provoca, sinceramente, como uruguayo y como legislador, la más profunda indignación, ya que se sitúa en 20.000. Asumamos que este estudio de organizaciones no gubernamentales basado en otros efectuados por el Ministerio de Desarrollo Social, no es correcto; supongamos que esa cifra fuera el 10%; entonces, serían 2.000 los niños, niñas y adolescentes que estarían convocados, no solo a un punto de partida marcado por la incapacidad absoluta de cumplir y satisfacer sus necesidades básicas, sino también a un punto de llegada en el que pese a las políticas sociales desarrolladas, estas no se han podido concretar. Sin perjuicio de ello –reitero– estamos dispuestos a transitar el camino que sea, tal como expresamos en el documento de consenso, para crear un Instituto Nacional de Rehabilitación y de Reinserción que pueda dar, primero y antes que nada, contención y, además, herramientas de reinserción a los adolescentes que han cometido delitos. Creemos que el INAU, como el Instituto referente de todos los niños, niñas y adolescentes, está convocado a no mantener el estigma que tiene actualmente porque, si bien se trata de un número pequeño en su dimensión, genera sin duda un impacto público de enorme trascendencia.

Señora Presidenta: para terminar, quiero decir que tenemos la vocación de lograr acuerdos; a ello nos inspira quien fuera uno de los integrantes más venerados de esta fuerza política: el General Líber Seregni.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Continuando con la lista de oradores, tiene la palabra el señor legislador Germán Cardoso.

SEÑOR CARDOSO (Germán).- Señora Presidenta: hemos venido a la Asamblea General del día de hoy con una actitud y una postura absolutamente constructivas. Desde ya celebramos la decisión tomada por el señor legislador Lacalle Pou y por sus colegas del Partido Nacional -compartida luego por el resto de los integrantes de esta Casa-, que no hace otra cosa que vislumbrar a las claras la preocupación que tenemos todas las colectividades políticas, tal vez con matices, diferencias y situaciones que nos puedan separar en cuanto a la instrumentación de las soluciones, pero advirtiendo que hoy día la seguridad pública es uno de los temas más importantes que impacta en la vida diaria de la sociedad de nuestro país.

Desde nuestro Partido siempre hemos tratado este tema con mucha seriedad y responsabilidad. No esperamos a que sean tiempos electorales ni salimos a cobrar al grito a la hora de presentar propuestas, sino que -tal como ha descrito el señor legislador Lacalle Pou las acciones que ha tomado su Partido en los últimos tiempos- nuestra colectividad política también ha tenido muchas conductas que demuestran de manera tangible que estamos preocupados y abocados a este tema.

Recordemos que el 2 de agosto del año 2005, durante el período legislativo anterior, quien habla presentó un proyecto de ley en la Cámara de Representantes a fin de transferir 1.500 vacantes del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio del

Interior con el objetivo de fortalecer la seguridad nacional y de dar respuesta a una demanda insatisfecha pero, por sobre todas las cosas, con la convicción de que podríamos tener mayor cantidad de efectivos en nuestras comisarías, en nuestras calles y en nuestros departamentos; no era otra cosa que responder a algo que la sociedad estaba demandando. Asimismo, el 2 de setiembre del año 2005, ante la falta de garantías y la permisividad de la ley frente a actitudes delictivas y agresivas de determinados sectores juveniles, planteamos al Poder Ejecutivo reformar el Código de la Niñez y la Adolescencia, impulsando la creación de un hogar de recuperación de adolescentes en el departamento de Maldonado para que funcionara como un centro regional.

Por su parte, el 7 de noviembre de 2005 y el 7 de marzo de 2006 se presentaron dos proyectos de ley ante la Cámara de Representantes –uno de nuestra autoría–, tal como manifestara el señor legislador Lacalle Pou cuando se refirió a la actitud que asumen determinadas personas que cometen delitos frente a conductas ilegítimas como la ocupación de propiedades privadas. En esa oportunidad sentimos la necesidad de trasmitir seguridad, sobre todo en la inversión, ya que constituye un motor permanente de generación de fuentes de trabajo para nuestra sociedad. Por otro lado, el 2 de agosto del año 2006, ante la masificación de actitudes delictivas graves, se reitera el planteo sobre la urgencia de modificar el Código de la Niñez y la Adolescencia, impulsando nuevamente la creación del hogar de menores, sobre lo cual no obtuvimos respuesta por parte del Poder Ejecutivo. Recurrimos y apelamos a instancias de diálogo, convocando a Comisión al entonces Ministro del Interior, José Díaz, para tratar temas referidos a la seguridad nacional. Intentamos dialogar con el entonces señor Presidente de la República, Doctor Tabaré Vázquez, en la residencia presidencial, para intercambiar opiniones pero, por sobre todas las cosas, para expresarle la preocupación de este

legislador y del Partido Colorado por el desborde que se venía dando en materia de seguridad ciudadana en todo el territorio nacional. Debo señalar que no obtuvimos mayores respuestas. También interpelamos, el día 23 de octubre de 2006, al señor Ministro mencionado por la falta de acción -a nuestro juicio- en materia de seguridad. Fue así que el 15 de diciembre del año 2007 reclamamos nuevamente ante el Parlamento la necesidad de fortalecer la seguridad pública y, además, sacamos a luz un tema muy grave: habíamos detectado en Maldonado casos de escolares adictos a la pasta base que habían sido denunciados por sus maestras. Entonces, en este Parlamento pusimos el tema en conocimiento del Poder Ejecutivo y de las máximas autoridades del Ministerio del Interior.

En aquel momento declaramos y manifestamos públicamente la alarma que nos provocaba la falta de acierto del Gobierno -a nuestro juicio- en materia de seguridad pública, promovimos cambios y exigimos la pronta aprobación del Código de Procedimiento Policial que el Gobierno había prometido luego de derogar, el 2 de marzo de 2005, el Decreto Ley Nº 690/80. Pero pasaron tres años y se generó un vacío legal muy importante que provocó que la Policía Nacional no tuviera herramientas para cumplir con sus tareas, lo que, a su vez, contribuyó al aumento de los índices delictivos.

Continuamos trabajando y el 23 de mayo de 2008, junto con el Doctor Pedro Bordaberry y un equipo multidisciplinario de técnicos de *Vamos Uruguay* presentamos al Poder Ejecutivo de la época 50 medidas a las que arribamos como conclusión, luego de seis meses de trabajo, y que, a nuestro juicio, aportaban soluciones tangibles y contribuían, de manera inmediata, al restablecimiento de la convivencia, de la tranquilidad y de la paz que la sociedad necesitaba por aquellos tiempos. El Doctor Pedro Bordaberry entregó ese trabajo en manos propias al entonces señor Presidente de

la República, Doctor Tabaré Vázquez, y quien habla hizo lo propio con la Ministra del Interior de esa Administración y hoy compañera de esta Casa, Diputada Daisy Tourné.

En esas medidas que se presentaron hace más de tres años hablábamos de muchos temas que eran compartidos, y hoy la sociedad, si bien hace reclamos, pide respuestas y acciones concretas en esta materia. Entre ellas, se contemplaba la creación de Comisarías de menores en todo el país para atender la problemática específica de la minoridad infractora, con policías especializados en su tratamiento.

Además, se establecía mantener los antecedentes penales de los menores cuando pasan a ser considerados como adultos y, a nuestro juicio, en todas las circunstancias. Para nosotros no es de recibo el funcionamiento normativo actual del país porque cuando un Juez tiene frente a sí a una persona que, como menor de edad, cometió varios delitos, debe juzgarlo como mayor, no teniendo la posibilidad, a la hora de impartir justicia, de tomar en cuenta cuál ha sido su comportamiento anterior. A esos efectos, proponíamos crear la figura del primario relativo y del primario absoluto; el primero, es aquella persona que cometió su primer delito como mayor de edad, pero que ya cuenta con anotaciones como menor y tiene antecedentes por haber incurrido en infracciones a la ley en esa etapa de la vida.

Asimismo, hace más de tres años planteamos la necesidad de bajar la edad de imputabilidad porque estamos absolutamente convencidos de que las personas mayores de 16 años tienen el más claro de los discernimientos para saber, a ciencia cierta, qué está bien y qué está mal, tener conocimiento de las consecuencias de las conductas que practican y, por sobre todas las cosas, cuál és su impacto negativo en la sociedad.

También propusimos penalizar la tentativa de hurto. En estos días, en los dichos de quienes no están de acuerdo con nuestro proyecto o de organismos internacionales al

analizar las cifras de los delitos cometidos por los menores infractores, no se tienen en cuenta los delitos contra la propiedad por no estar tipificado el delito de tentativa. Entonces, en la mayoría de los casos, nos encontramos con que las estadísticas no arrojan un resultado certero sobre el real comportamiento delictivo de la minoridad infractora registrado hoy en el Uruguay.

A nuestro juicio, en el país ha corrido mucha agua debajo del puente y el tema de la inseguridad no es nuevo, no se ha generado en estos tiempos, ¡pero vaya si se ha agravado! Estamos absolutamente convencidos de que, a quienes tienen la mayoría parlamentaria se les ha agotado la hora del diagnóstico y la posibilidad de formar una comisión para pensar en los trabajos a futuro porque llegó la hora de tomar decisiones concretas entre quienes tenemos responsabilidades desde la oposición y del Gobierno, pues es la gente, la sociedad, la que está siendo rehén del delito. Esto implica el abordaje y la inmediata toma de decisiones.

Debe entenderse que nuestro planteo de bajar la edad de imputabilidad no es nuevo en este país y que las leyes, los Códigos y la Constitución han sido reformados para adaptar las normas a determinados momentos que vive la sociedad. En el caso de extender la aplicación del concepto relativo a bajar la edad de imputabilidad, cabe recordar que un antecesor de nuestro Partido, don Pedro W. Cersósimo, el 3 de agosto de 1987 presentó un proyecto de ley en esta Casa relativo a la necesidad de hacer una modificación -de acuerdo con el criterio manejado por los magistrados- y bajar la edad de imputabilidad a los 16 años. Aclaro que no fue el señor legislador Pedro Bordaberry quien habló de bajar la edad de imputabilidad, sino que todo el Partido Colorado, a través de su máximo órgano de conducción, el Comité Ejecutivo Nacional, decidió impulsar proyectos de ley en ese sentido y agotar todas las instancias para lograr ese

propósito. Luego de transcurrida esa instancia, el tema pasó a estudio de la Convención Nacional del Partido Colorado –el máximo órgano soberano, en el que están representados 500 dirigentes y militantes, hombres y mujeres, de todo el país– y se dio luz verde a la decisión de emprender acciones concretas y dar soluciones a este tema, en vista de que la mayoría parlamentaria del Gobierno, al amparo de lo que legítimamente determinaron las urnas, no estaba dispuesta a discutir los proyectos de ley que la bancada de Vamos Uruguay, del Partido Colorado, había presentado desde el comienzo de esta Legislatura.

Celebramos el hecho de poder apuntar a diálogos que tengan una rápida respuesta porque hay coincidencias en estos temas. El ex candidato a la Presidencia de la República por el Partido Nacional, Doctor Luis Alberto Lacalle Herrera, públicamente se ha manifestado partidario de bajar la edad de imputabilidad a los 16 años, aunque quizás no mediante una reforma constitucional como lo está planteando el Partido Colorado. Somos los primeros en reconocer que tal vez esta no sea una materia de corte constitucional pero, frente a la realidad que nos toca vivir y frente al bloqueo –legítimo, reitero– con que nos encontramos en ambas Cámaras, por parte de los legisladores del Frente Amplio que se manifiestan contrarios a abordar estos proyectos de ley, no nos queda otro camino que recurrir al mecanismo de aplicar la democracia directa y convocar al pueblo para que se pronuncie sobre si está de acuerdo con mantener los antecedentes de los menores cuando pasan a ser mayores de edad y sobre la creación de un instituto nacional de rehabilitación penitenciaria. Hoy podríamos empezar a asumir que es posible arribar a ciertos consensos, de acuerdo con lo que han manifestado los legisladores de este Gobierno en las últimas horas, incluso, el propio Secretario de la Presidencia de la República. Estamos dispuestos a seguir hasta las

últimas consecuencias en ese sentido y anhelamos llegar a acuerdos para bajar la edad de imputabilidad; de no lograrlos, estamos absolutamente convencidos de que tendremos que continuar adelante con la acción que nos hemos impuesto, de reunir firmas para lograr el número requerido de voluntades populares a los efectos de impulsar mecanismos de reforma constitucional y plebiscitar esa iniciativa en la próxima elección nacional, porque es la única vía que nos queda. Nos gustaría hacerlo mucho antes; tal vez podríamos dialogar con el Gobierno, teniendo en cuenta que el Frente Amplio apeló muchas veces al mecanismo plebiscitario. Cabe preguntarse por qué no podemos ponernos de acuerdo y reunir los dos tercios de votos, no para bajar la edad de imputabilidad pero sí para habilitar que el pueblo, en un lapso anterior al año 2014, se pronuncie libremente. Insistimos en que ese ha sido un mecanismo al que apeló el Frente Amplio en muchas oportunidades y que en esta instancia se podría utilizar para saber si el pueblo está o no de acuerdo con bajar la edad de imputabilidad a los 16 años.

Esta Asamblea General encontrará al Partido Colorado con su más absoluta disponibilidad al diálogo y al abordaje de consensos, pero estos no pueden dilatarse más y exigimos la impronta del tiempo, ya que la sociedad es rehén y la gente está acuciada por el delito. Entonces, más allá de los diagnósticos que se puedan elaborar, estamos absolutamente convencidos de que debemos pasar a la acción prontamente.

Nada más. Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Continuando con el tema, tiene la palabra el señor legislador Posada.

SEÑOR POSADA.- Señora Presidenta: el problema de la seguridad pública constituye, para los uruguayos, el drama de todos los días. La inseguridad es la principal causa del progresivo y persistente deterioro de nuestra calidad de vida. El incremento del delito,

especialmente el que se comete con violencia, es un dato de la realidad, un hecho objetivo que determina la sensación creciente de peligro y de miedo que divide aguas, que ahonda la fractura social. Los diagnósticos han sido múltiples; los sectores políticos, la academia, la comunidad y los sucesivos gobiernos han procurado comprender el fenómeno e identificar sus causas. La pérdida progresiva de valores, la exclusión social, la pobreza, la influencia de las drogas, la falta de una adecuada acción de control y prevención del delito o la débil acción de la Justicia, han sido considerados factores determinantes del crecimiento delictivo y de la inseguridad. En general, primó un enfoque simplista, condicionado ideológicamente a veces, que no tuvo en cuenta que se trataba de un fenómeno social complejo, determinado por múltiples causas, y que no advirtió las evidencias del progresivo deterioro.

Cuando la situación se volvió preocupante, las respuestas fueron parciales, inconexas, contradictorias, inspiradas en la filosofía de la ley y el orden sin rigor científico alguno. Se crearon nuevos delitos, se aumentaron las penas de otros, se utilizó el sistema penal como la herramienta fundamental para intervenir en los problemas de seguridad ciudadana. La consecuencia era obvia: el sistema carcelario colapsó.

En el período de Gobierno inmediatamente anterior, el péndulo se inclinó hacia el otro lado; la nueva orientación ideológica del Ministerio del Interior impuso la interpretación de que el delito es una expresión de la exclusión social y de la pobreza. Son los males del sistema capitalista. Por ende, las respuestas se focalizaron en forma casi excluyente en el Plan de Emergencia, procurando así la disminución del delito.

Las primeras medidas del nuevo Gobierno revelaron su paradigma: liberación anticipada a personas privadas de libertad, derogación del Decreto Nº 690/80 –que habilitaba a la Policía a detener en averiguaciones– sin nuevos instrumentos que

respaldaran la actuación policial. Las señales no pudieron ser peores: desalentaron al Cuerpo policial, minaron su moral y lo convocaron a la desidia. En los hechos, la tan mentada humanización y modernización del sistema carcelario no fue más que retórica; había 7.000 personas privadas de libertad cuando se aprobó la ley y hoy son casi 9.000 las que están en esa situación. Estas señales no vinieron solas; hubo otros errores: desaparecieron las comisiones de seguridad vecinal y vecino alerta, que habían sido buenas ideas instrumentadas en el Gobierno anterior. La imagen de un Gobierno prescindente en materia de seguridad, con la consecuente sensación de desprotección, fue la lectura que hizo la sociedad. Los índices de seguridad subjetiva se dispararon y la percepción negativa en materia de seguridad –por citar una cifra– era del 75% de la población en julio del 2008. Incluso, algunas acciones positivas del Gobierno anterior –como la aprobación del Código de Procedimiento Policial– pasaron inadvertidas para la población. La experiencia de las últimas décadas evidencia la imprescindible necesidad de instrumentar una verdadera política de Estado en materia de seguridad ciudadana que definitivamente encare los problemas en profundidad, mediante el diseño de un sistema de seguridad democrático, moderno y efectivo basado en los necesarios consensos técnicos sociales y políticos.

Para el Partido Independiente, el fracaso de los sucesivos Gobiernos en mostrar logros en materia de seguridad está notoriamente relacionado con deficiencias estructurales en la organización de la policía nacional. Las funciones fundamentales de la Policía son el mantenimiento del orden público, la prevención de los delitos, investigar y reunir las pruebas respecto a los hechos delictivos consumados en su carácter de auxiliar de la Justicia y la gestión de los centros de reclusión. En otros países estas funciones de policía administrativa, judicial y penitenciaria son asignadas a

Cuerpos técnicos distintos e independientes, con lo que se logra mayor especialización profesional en el cumplimiento de la tarea. La capacidad profesional requerida para cada una de ellas es claramente diferente, por lo que entendemos que para lograr una mayor efectividad en su cumplimiento, nuestro instituto policial debe transitar hacia una clara separación de las tres funciones referidas, con personal específicamente capacitado para cada una de ellas y organizaciones adecuadas en cada caso. Así, la función esencialmente preventiva de la Policía debería ser cumplida por un organismo especializado en seguridad pública y por otro con formación y medios específicos para operaciones especiales. A su vez, la función de auxiliar de Justicia debería cumplirse mediante un organismo especializado en la investigación de los delitos y otro en tarea de criminalística. Por su parte, la gestión penitenciaria debe estar a cargo de un área de seguridad de los centros de reclusión y otra especializada en la rehabilitación y tratamiento de los reclusos. Finalmente, todo el sistema debe apoyarse en un organismo especializado en inteligencia criminal. Por otro lado, el despliegue territorial y operativo de la institución, que ha estado esencialmente relacionado al concepto de base o unidad física y con un diseño que lleva ya varias décadas sin modificaciones de relieve, deberá ser readecuado en consideración a las condiciones territoriales y poblacionales así como a las realidades delictivas actuales. En tal sentido, no debe dejar de tenerse en cuenta el potencial que ofrecen las unidades básicas, especialmente las comisarías, consideradas en una estructura general de prevención policial para la implementación de estrategias de coordinación y de participación de la comunidad en la problemática de la seguridad ciudadana, lo que requerirá una formación adecuada de los oficiales jefes responsables. Se requiere una policía profesional para limitar la impunidad de quienes violan la ley y no respetan los derechos de los ciudadanos, así como por la falta de esclarecimiento de

muchos delitos e, incluso, la inadecuada atención de problemáticas específicas como la violencia de género o los niños y adolescentes infractores. Paralelamente, resulta imprescindible una fuerte inversión en los centros de formación profesional básica y superior, una profunda reestructura de sus programas de enseñanza, orientándolos decisivamente a la formación de un policía profesional de la seguridad pública con fuerte acento en la especialización y especial atención a los potenciales que la tecnología moderna ofrece. Por supuesto, se necesita fortalecer el intercambio profesional con agencias de todas partes del mundo. La profesionalización de la Policía solo será posible si se promueve la dedicación exclusiva a su tarea natural. Para ello es necesario que se establezcan definitivamente remuneraciones dignas, condiciones de desempeño laboral adecuadas y un sistema de retiro acorde a la importancia de sus funciones.

Por todas estas razones que fueron planteadas, fundamentalmente, por el Partido Independiente, que fueron consideradas en el acuerdo que suscribimos todos los Partidos Políticos, acompañamos el Presupuesto planteado por el Poder Ejecutivo para el Ministerio del Interior, dándole una carta de crédito en lo que refiere a la reestructura de su gestión, que consideramos fundamental a los efectos de mejorar la seguridad pública.

Por cierto, no podemos ignorar que en este complejo problema de la seguridad pública el tema de los jóvenes infractores es de gran peso. Más allá de compartir algunas de las modificaciones que se han señalado con respecto a que los antecedentes de los delitos cometidos con violencia puedan mantenerse, así como la inclusión de la tentativa de rapiña como un delito grave, en general creemos que nuestro país tiene un sistema penal juvenil adecuado. Lo que sucede –quizás eso es lo que esté fallando,

como lo señalaba el propio señor Ministro hace algunas semanas en la Comisión Especial para el Seguimiento de la Situación Carcelaria– es que no existe un instituto que realmente los contenga, en donde puedan iniciar un proceso de rehabilitación. Allí han fallado el INAU y el Estado como responsable de todos estos aspectos. En ese sentido, debería tenerse en cuenta muy especialmente la propuesta que por estos días hizo el Directorio de dicho Instituto, en el sentido de generar un camino para la concreción de un centro de rehabilitación juvenil que funcione al margen del INAU. Estimo que se debería empezar a transitar por ese camino, por lo que sería bueno intentar generar la experiencia necesaria para que ese proceso de creación de un instituto de rehabilitación juvenil no termine fracasando como otras experiencias que se han dado en el pasado.

Por otro lado –en la medida en que ya ha sido mencionado–, quiero señalar que nuestro Partido ha expresado en diversas circunstancias su oposición a la baja de la edad de imputabilidad. Como decíamos, Uruguay tiene un sistema penal en materia juvenil, pero una cosa es el funcionamiento de ese sistema y otra muy distinta lo que tiene que ver con la reclusión de esos jóvenes infractores; allí es donde se ha fallado. A nuestro juicio, no es por esa vía ni con ese fundamento que se debe promover la modificación en la edad de imputabilidad. Actualmente, el Código vigente admite que puede disponerse de hasta cinco años de privación de libertad a un mayor de 13 años y menor de 18. A su vez, el artículo 91 del Código de la Niñez y la Adolescencia agrega que "En situaciones de peligrosidad manifiesta, se adoptarán las medidas que fueren compatibles con la seguridad de la población y los propósitos de recuperación del infractor".

El Partido Independiente considera que dentro de esa franja etaria es suficiente un período de cinco años, como máximo, de privación de libertad para un adolescente, a fin de intentar reinsertarlo socialmente más allá de la gravedad del hecho cometido.

En el afán de innovar, buscando soluciones que se quiere hacer creer que habrían de resolver graves problemas de seguridad que vive la sociedad, parecería desconocerse que las medidas de que dispone la Justicia son suficientes y adecuadas. Lo que se necesita es que además de cumplirse lo dispuesto por la Justicia, quien lo aplique deberá contar con una amplia gama de programas, proyectos e infraestructura adecuados para el trabajo de acompañamiento, la adopción de un sistema de valores, el hábito de respeto por el otro y medidas que progresivamente conduzcan al joven a la reinserción social y al deseo de recuperar la libertad para no volver a perderla.

Muchas gracias.

SEÑORA PRESIDENTA.- Continuando con la lista de oradores, tiene la palabra el señor legislador Larrañaga.

SEÑOR LARRAÑAGA.- Ha sido importante la convocatoria a esta Asamblea General para analizar un tema de estas características y de tanta trascendencia. Nosotros respaldamos lo que ha expresado nuestro compañero de bancada, el señor legislador Lacalle Pou, y estamos absolutamente convencidos de que la inseguridad no se puede enfrentar con ideologías, sino con pragmatismo. Si un gobierno no puede con la inseguridad, no es problema del gobierno; es un problema de todos. Por eso estamos dispuestos a transitar por el camino del entendimiento para buscar soluciones inmediatas, instrumentos jurídicos de trascendencia para el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

El sistema político se encuentra ante el desafío de ponerse de acuerdo para enfrentar un tema que no admite demoras; la exhibición de coraje político no reside en plantear las diferencias. Como se ha mencionado, el coraje está en contraponer ideas y buscar los entendimientos que la gente nos reclama porque, de lo contrario, no la estaríamos interpretando. No queremos una sociedad cansada de los políticos, gritando "que se vayan todos", porque eso implicaría una suerte de fracaso de la democracia; por el contrario, pretendemos que se nos demande, que se nos reclame y que nos podamos poner de acuerdo en los temas vitales, a fin de impulsar una política nacional que nos permita enfrentar con éxito a la delincuencia. Con los delincuentes no hay que hacer política; hay que meterlos presos. Me parece que esto es vital. No nos podemos quedar quietos, porque la situación de inseguridad condiciona la calidad de vida de los uruguayos, que se ha visto disminuida en las últimas décadas.

Estamos aquí para reclamar, para pedir soluciones, pero también hemos ofrecido propuestas; no venimos con las manos vacías, ya que aportamos nuestras iniciativas. No es hora de pasar la cuenta, sino de actuar; simplemente adhiero a lo que ha expresado el señor legislador Lacalle Pou con respecto a la lista de iniciativas presentada en los últimos años por legisladores de nuestra colectividad política ante el Parlamento. Por ejemplo, en el año 2006 se presentaron más de 130.000 firmas para respaldar proyectos de ley que, lamentablemente, todavía siguen en discusión y en este año 2010 planteamos, como Partido, varias modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia; retomando algunos planteos contenidos en esos proyectos. Incluso, en el proyecto de ley de Presupuesto que oportunamente se discutiera en la Cámara de Representantes y ahora en el Senado, se ha agregado una norma programática facultando al Ministerio de Economía y Finanzas a destinar las partidas

correspondientes que permitan construir el Instituto Nacional de Rehabilitación. Quiere decir que hemos actuado con responsabilidad y con buena fe. En su momento, propusimos respuestas en materia carcelaria que se materializaron en este período de Gobierno. Asimismo, hemos propuesto la creación de la Guardia Nacional para buscar la mejor utilización de los recursos humanos de los que dispone el país a los efectos de enfrentar el tema de la delincuencia. Por su parte, aprobamos la Ley de Emergencia Carcelaria y allí quedó de manifiesto el trabajo de nuestros compañeros aportando soluciones al conjunto de los otros partidos para apoyar dicha iniciativa.

Señora Presidenta: decimos claramente que la gente no puede vivir en un estado de *far west* donde comerciantes y ciudadanos se ven expuestos a un peligro constante. No podemos llegar al principio de que quien desenfunda primero es quien vive. Todos debemos actuar; no podemos permanecer omisos mientras los uruguayos se sienten indefensos. Es el propio sistema político el que debe dar respuestas en esta materia.

El 22 de setiembre de este año presentamos una iniciativa con la firma de todos los legisladores del Partido Nacional, por la que se introducían modificaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia para atender el problema de la minoridad infractora, pero sin caer en el simplismo de criminalizar a los jóvenes. Fue así que planteamos claramente penalizar la tentativa y participación en calidad de cómplices en todas las infracciones a la ley penal; duplicar el plazo de reclusión cuando el menor, de entre 16 y 18 años, sea autor de un delito gravísimo, tal como homicidio, rapiña o secuestro; el mantenimiento de los antecedentes –sobre lo cual también se ha hablado– y la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, porque es imposible la rehabilitación si no contamos con un centro de reclusión que asegure el ingreso y la permanencia del adolescente infractor. No se puede rehabilitar a adolescentes que

terminan fugándose tal como ha venido ocurriendo en los últimos años. Hoy, el INAU no puede contener a los adolescentes infractores y no es esta una atribución de culpa o de responsabilidad. No estamos cargando las tintas sobre algo que ha sucedido, seguramente, en los gobiernos de todos los partidos sino que, simplemente, estamos constatando una realidad. Ese Instituto de Rehabilitación tiene que constituir una verdadera cárcel de adolescentes que permita -para hablar claro, bien y pronto- la rehabilitación y el desarrollo de políticas que tiendan a preservar a la sociedad. Creo que el tiempo es ahora; no podemos diferir las soluciones para dentro de unos años. Si tenemos voluntad política concurrente y convergente para buscar soluciones, tenemos que hacerlo ahora. Debemos hacerlo ahora. Ayer conversaba con el señor Presidente de la República sobre algunas disposiciones del Presupuesto y al final de la reunión me expresó que este debía ser un camino, lógicamente respetando la voluntad del Parlamento y de los distintos partidos políticos en función de lo que piensen a propósito de un tema de esta naturaleza, importancia y trascendencia. Si el sistema político uruguayo quiere, en pocos días o semanas puede dictar, aprobar o sancionar una ley con estos contenidos que permitan dar instrumentos al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial para preservar a la sociedad y combatir con éxito la delincuencia.

El propio Ministro del Interior expresó que las rapiñas se habían incrementado en más de un 28% y que la participación de los menores rondaba entre el 35% y el 40%. Esto marca claramente que necesitamos respuestas globales que no vayan solamente por el lado de la pena y que tomen en cuenta, también, los antecedentes y las figuras delictivas que hoy no son tenidas en cuenta y que son aprovechadas por mayores para la utilización de menores en la realización de hechos delictivos.

Como dije, también se hace necesario un Instituto de Rehabilitación que coadyuve a una política carcelaria que es inevitable y que debemos enfrentar sin eufemismos. Es por esto que decimos que nadie quiere ser condescendiente con aquellos que infringen la ley y cometen un delito, pero tampoco nos podemos hacer trampas al solitario. No podemos llevar adelante soluciones que responden a visiones parciales de una problemática compleja que se agrava por fenómenos vinculados a la pasta base, al alcohol, a la composición familiar y al tejido social de los uruguayos. La mano dura ya la pasamos. Los demócratas, todos lo que estamos aquí en el Parlamento, queremos mano justa; firme sí, pero justa. Esto es a lo que debemos abocarnos y por eso nos parece importante y trascendente la iniciativa de convocar a esta Asamblea General para constituir una Comisión bicameral de quince miembros para hablar sobre la seguridad, para sugerir respuestas de manera de adecuar las normas jurídicas que legislan sobre la responsabilidad penal de los adolescentes infractores en un plazo de treinta días, tal como se establece en la moción que está circulando en Sala. Asimismo, en cuarenta y ocho horas los partidos políticos debemos proponer los nombres de quienes la integrarán a los efectos de que se pongan a trabajar de manera de resolver –si alcanzamos los acuerdos necesarios– una problemática de estas características.

Para terminar, me voy a permitir mencionar un artículo de prensa mexicano que hace referencia a un joven apodado "El Ponchis", cuya identidad se desconoce, pero que se ha convertido, según el ejército de ese país, en un sicario del Cártel del Pacífico Sur. Según la crónica, trabaja bajo las órdenes del jefe del Cártel del Pacífico Sur en el Estado de Morelos. Fue identificado en el contexto de la investigación como el ejecutor de los adversarios del grupo, a quienes tortura, degüella y después arroja al costado de carreteras o en terrenos baldíos. En algunos videos que circulan por Internet aparece una

fotografía de este personaje cortando el cuello de una de sus víctimas. La persona a la que me estoy refiriendo tiene 12 años de edad.

Entonces, no tenemos derecho a seguir esperando; tenemos la obligación de impulsar una iniciativa legislativa en esta materia a fin de que el Ministerio del Interior tenga armas para luchar contra la delincuencia adolescente infractora, y el Poder Judicial pueda, aplicando la ley, ayudar a construir una sociedad más justa y custodiada en estos aspectos que, a nuestro juicio, son fundamentales.

Por eso nos sentimos reconfortados por esta convocatoria, que nos parece muy importante y a partir de la cual se podrán gestar acuerdos y entendimientos con la mayor base política posible a fin de alcanzar el objetivo que todos queremos.

Muchas gracias, señora Presidenta.

SEÑOR MICHELINI (Felipe).- Pido la palabra para una cuestión de orden.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor legislador.

SEÑOR MICHELINI (Felipe).- Solicito que la Asamblea General pase a cuarto intermedio por 10 minutos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

--83 en 86. **Afirmativa.**

La Asamblea General pasa a cuarto intermedio por el término de 10 minutos.

(Así se hace. Es la hora 16 y 47 minutos)

(Vueltos a Sala)

--Habiendo quórum, continúa la sesión.

(Es la hora 17 y 12 minutos)

–Tiene la palabra el señor legislador Amorín.

SEÑOR AMORÍN.- Señora Presidenta: realmente creemos que la sesión de hoy ha sido muy positiva; me parece que la idea de reunir a la Asamblea General para tratar un tema tan importante para todos ha sido verdaderamente positiva.

Los distintos partidos políticos han expresado claramente cuáles son sus convicciones y posiciones con respecto a este tema, lo que también me parece muy importante. A su vez, considero que el planteo formulado por el señor legislador Larrañaga –aclaro que ya hemos firmado la moción correspondiente– ha sido bien recibido por todos nosotros y, desde ya, el Partido Colorado se compromete a trabajar con entusiasmo para buscar soluciones que creo son esenciales para la gente. ¡Bienvenido sea el planteo! ¡A trabajar todos con entusiasmo! Desde aquí asumimos una responsabilidad con la ciudadanía: encontrar soluciones en los plazos que nos hemos fijado. Para eso van a contar con nuestro Partido trabajando con entusiasmo.

El señor legislador Larrañaga ha señalado que este no es un tema simple, sino muy complejo. Por eso estamos aquí creando una Comisión, básicamente para atacar el problema que generan los menores infractores y no sus causas. Se ha dicho –y comparto la idea– que la época de la mano dura ya pasó y que esta es una época de mano justa; creo que en eso estamos absolutamente todos de acuerdo.

El Uruguay tiene algunos problemas serios y todos debemos colaborar para solucionarlos. Muchas veces se han dicho, hemos escuchado y se han vertido muchas cifras en este sentido, y en este momento vamos a repetir algunas de ellas. El 50% de los niños nace en hogares que están por debajo de la línea de pobreza; el 32% de la población urbana no ha logrado doce años de escolaridad y las dos terceras partes de los jóvenes y las jóvenes de veinte años no han terminado el Ciclo Básico de Educación

Media. Es notorio que la educación no da las soluciones que piden los jóvenes y que el país necesita, por lo que me parece que mirar este tema solamente desde el lado de la consecuencia es enfocarlo parcialmente. ¡Hay que enfocarlo! Para ello, desde ya cuentan con nuestro respaldo. Sin embargo, creemos que hay que hacer algo más. Este Uruguay humanista, que históricamente ha sentido y siente orgullo por su educación y su cultura –a veces no sabemos si con razón o no–, por la igualdad, por ser un país de oportunidades donde todos, nacieran donde nacieran, siempre las tenían, ha dejado de ser así. Parte de los enormes problemas que tenemos en materia de delincuencia de los menores infractores proviene de ahí: hoy el Uruguay, a través de la educación, no les brinda las posibilidades que antes tenían.

Reitero que me parece que la idea que planteó el señor legislador Larrañaga es muy importante, pero creo que todos nosotros deberíamos dar otra señal. Estoy hablando de una señal humana de preocupación por los jóvenes, así como por una sociedad que muchas veces se ve agredida por un grupo de muchachos. La señal estaría dada por reunirnos a trabajar, hasta fin de año, también sobre el tema de la educación. Me refiero a crear una Comisión igual a la planteada por el señor legislador Larrañaga, para que trabaje en paralelo, a efectos de analizar las causas de esta problemática y mantener reuniones con las autoridades de la educación para ver qué leyes necesitan, aun por fuera del Presupuesto, cuyo análisis está por terminar, por suerte para quienes integramos la Comisión correspondiente.

Esta sería una señal formidable para el Uruguay; estoy hablando de que el Parlamento se esté preocupando por los dos aspectos, es decir, por aquella parte de la sociedad que hoy se ve agredida y por las causas que originan esta problemática. Esa señal es el planteo que hoy queremos hacer en este ámbito. Reitero que el Partido

Colorado quiere sumar a la Comisión planteada por el señor legislador Larrañaga, otra Comisión que se ocupe de los temas de la educación. De esta manera, me parece que hoy estaríamos diciéndole al país que vamos a hacer un esfuerzo grande en los próximos treinta días para ocuparnos de estos temas que, para nosotros, son los más importantes que debe enfrentar.

Señora Presidenta: creemos que es más importante el tema de la educación que el de la inseguridad, pues si ponemos todo nuestro empeño y nuestros conocimientos en trabajar en pos de encontrar salidas al problema de la inseguridad, podremos ir solucionándolo rápidamente, mientras que la educación llevará más tiempo, por lo que deberíamos ponernos a trabajar desde ya en ese aspecto.

Hemos enviado a la Mesa una moción que plantea, precisamente, la creación en paralelo de una Comisión para que trabaje junto con la otra y se ocupe de los temas de la educación.

Señora Presidenta: varios compañeros del Partido Colorado nos habían pedido que hiciéramos uso de la palabra, pero como hemos hecho un acuerdo con la bancada del Frente Amplio –que naturalmente vamos a honrar– damos por terminada nuestra intervención.

SEÑORA PRESIDENTA.- Dado que se ha llegado a un acuerdo entre los coordinadores de las diferentes bancadas para terminar aquí con la lista de oradores, se va a votar una moción llegada a la Mesa.

Léase.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 120 de la Constitución de la República, la Asamblea General Resuelve:

Constituir una Comisión Especial de quince (15) miembros para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal. La Comisión Especial contará con un plazo de treinta (30) días para formular recomendaciones a los efectos de que sean impulsadas las iniciativas legislativas que se entienda pertinente.

La Presidencia de la Asamblea General integrará la comisión en el término de las próximas cuarenta y ocho (48) horas". Firman varios señores legisladores.

SEÑOR MICHELINI (Felipe).- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor legislador.

SEÑOR MICHELINI (Felipe).- Señora Presidenta: tengo entendido que el acuerdo a que refería el Senador Amorín incluía también una breve intervención del señor Senador Agazzi.

SEÑORA PRESIDENTA.- Lamentablemente no tengo esa información. Por eso pregunté cuál había sido el acuerdo entre los coordinadores de las distintas bancadas. Pido disculpas, pero la Mesa debe manejarse con las mociones que llegan a ella. Si alterara este mecanismo, todos los señores legisladores tendrían derecho a romper el acuerdo.

Se va a votar la moción llegada a la Mesa.

(Se vota:)

–93 en 94. **Afirmativa.**

Léase otra moción llegada a la Mesa.

(Se lee:)

SEÑOR SECRETARIO (Hugo Rodríguez Filippini).- "De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 120 de la Constitución de la República, la Asamblea General resuelve:

Constituir una Comisión Especial de quince (15) miembros para el análisis de la legislación relativa a los temas de educación. La Comisión Especial contará con un plazo de treinta (30) días para formular recomendaciones a los efectos de que sean impulsadas las iniciativas legislativas que se entienda pertinente.

La Presidencia de la Asamblea General integrará la Comisión en el término de las próximas cuarenta y ocho (48) horas". Firman varios señores legisladores.

SEÑOR MICHELINI (Felipe).- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor legislador.

SEÑOR MICHELINI (Felipe).- Dado que esta moción fue presentada en el transcurso de la sesión, nosotros trasmitimos al coordinador de la bancada del Partido Colorado que no estábamos en condiciones de acompañarla, porque no habíamos podido hacer las consultas pertinentes con nuestra bancada. Por lo tanto, si se mantiene la idea de votar ahora esta moción, la bancada del Frente Amplio tendrá que hacerlo por la negativa. En cambio, si la misma fuera retirada y se planteara en otra instancia, tendríamos oportunidad de conversar y llegar a un acuerdo. De no hacerlo, esta sesión se vería empañada por nuestro voto negativo. Por nuestra parte, estaríamos muy agradecidos si se tomara la decisión de retirar la moción para que el Frente Amplio pudiera estudiarla.

SEÑOR AMORÍN.- Pido la palabra.

SEÑORA PRESIDENTA.- Tiene la palabra el señor legislador.

SEÑOR AMORÍN.- Señora Presidenta: entiendo la posición de las otras bancadas y me parece que cada cual vota como le parece. Considero que la explicación del señor legislador Felipe Michelini es válida, pero quiero destacar que con esta propuesta pretendemos contribuir a un tema que nos parece esencial. Realmente creemos que las causas de esta problemática son tan importantes o más que sus consecuencias y

pensamos que la educación de nuestro país necesita la colaboración de todos nosotros. Obviamente, entendemos que los otros Partidos no acompañen esta moción porque no pudieron hacer las consultas del caso, pero la semana que viene no tendremos otra Asamblea General, por lo que solicitamos que la moción se someta a votación.

SEÑORA PRESIDENTA.- Se va a votar la moción presentada.

(Se vota:)

–40 en 97. **Negativa.**

6) LEVANTAMIENTO DE LA SESIÓN

SEÑORA PRESIDENTA.- No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 17 y 28 minutos)

LUCÍA TOPOLANSKY

PRESIDENTA EN EJERCICIO

Hugo Rodríguez Filippini

Marti Dalgalarrondo Añón

Secretarios

Sergio Pereira

Director del Cuerpo de Taquígrafos

de la Cámara de Senadores

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN DE LA COMISIÓN DEL DÍA 6 DE DICIEMBRE DE 2010

-Sin corregir por los oradores-

ASISTENCIA

Preside : Señor Legislador Julio Bango

Miembros : Señores Legisladores Jorge Gandini, Carlos Moreira, Constanza Moreira, Rodolfo Nin Novoa, Gustavo Penadés, Nicolás Pereira, Aníbal Pereyra, Iván Posada y Tabaré Viera Duarte

Concurre : Señor Director General de la Cámara de Senadores Walter Alex Cofone

Secretaria : Señora María Celia Desalvo

SEÑORA SECRETARIA.- Está abierto el acto.

(Es la hora 10 y 22.)

SEÑOR NIN NOVOA.- Propongo que el Presidente de esta Comisión sea el señor Legislador Bango.

(Se vota.)

SEÑORA SECRETARIA.- Siete en ocho: AFIRMATIVA.

(Ocupa la Presidencia el señor Legislador Bango)

SEÑOR PENADÉS.- Propongo que el señor Vicepresidente sea el señor Legislador Gandini.

SEÑOR PRESIDENTE (Bango).- Se va a votar.

(Se vota.)

-Siente en ocho: AFIRMATIVA.

Esta Comisión tiene plazo para expedirse hasta el 29 de diciembre. Consulto a los señores Legisladores cuál sería el mejor régimen de sesión.

(Diálogos.)

-En consecuencia, esta Comisión sesionará los días lunes a la hora 15 y los días jueves a la hora 11.

SEÑOR VIERA DUARTE.- Como ya hubo una Comisión Multipartidaria que trabajó en este tema con muy buen criterio y produjo un buen informe, propongo invitar a los miembros de dicha Comisión. Me interesaría que pudiéramos incorporar como asesores técnicos a gente que tiene experiencia en el tema, como es el caso del doctor Scavarelli.

SEÑOR PENADÉS.- En virtud de que tenemos poco tiempo para expedirnos, propongo que cada partido político traiga el próximo jueves un listado de las recomendaciones que estamos dispuestos a proponer. Lo peor es empezar en abstracto. Me parece que la mejor manera de avanzar es que cada partido político traiga un listado con los temas en los que está dispuesto a trabajar y, a partir del jueves próximo, con esos elementos nos organizamos y decidimos qué discutimos y qué desglosamos para discutir posteriormente.

Luego de eso, sí me sumo a la propuesta del señor Legislador Viera Duarte y remitimos los temas al grupo de técnicos para conocer su opinión.

SEÑOR MOREIRA.- Yo integré la Multipartidaria, que fue una Comisión que trabajó mucho y muy bien, y la inmensa mayoría de los temas que abordamos allí tenían que ver con la seguridad pública. Funcionó durante seis meses, luego de lo cual elaboramos este documento que ha sido repartido, parte de cuyo contenido, inclusive, fue recogido en el Presupuesto. Entonces, me parece que no tiene ningún sentido reiterar eso.

El objeto del trabajo de esta Comisión es muy amplio para el límite temporal que tiene, por lo que tendremos que enfocarnos en ciertos aspectos. Me parece que el tema de la minoridad debería centralizar el trabajo porque los

aspectos relativos a la seguridad son infinitos. Si vamos a hablar de cárceles, nos podemos pasar un año hablando. El nombre de la Comisión dice a qué se refiere: "Especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con al ley penal". Me parece que es el tema central sobre el que deberíamos abocarnos. Para reformar el Código Penal o el Código del Proceso Penal ya tenemos dos Comisiones. En la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración del Senado están los temas que vamos a tratar. El Partido Nacional tiene un proyecto de ley que puede ser un insumo central a poner en consideración; los demás partidos tendrán otros.

Entonces, deberíamos concentramos en el tema de la minoridad infractora. El problema de la seguridad por supuesto que no se agota allí, pero de esta forma podríamos sacar un producto real. Tenemos diferencias grandes y si no nos centramos un poco, no vamos a avanzar nada. Sugiero, entonces, centramos en este aspecto.

Todos tenemos asesores en nuestros partidos políticos, algunos de los cuales trabajaron en la Comisión Multipartidaria, pero no los podemos traer aquí para hacer un debate general.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sugiero que la semana próxima hagamos un primer avance de las propuestas en torno a este tema. Como decía el señor Legislador Moreira, el sentido político de esta Comisión es hacer un análisis específico del marco de la seguridad adolescente. No debemos complicarnos con la ley penal. Nos tendríamos que circunscribir a ese punto.

Por otra parte, como hay consenso entre todos los partidos, creo que sería bueno comenzar con dichos consensos.

No he hecho las consultas a mis compañeros del Frente Amplio, pero entiendo que sería importante que para el jueves pudiéramos citar al Directorio del INAU para que nos plantearan los avances referidos al Centro de Rehabilitación. Creo que estaría bueno que avancemos en nuestro trabajo para cuando lo enviemos a las Comisiones respectivas de ambas Cámaras.

Otro punto podría ser el planteado por el señor Legislador Penadés en cuanto a elaborar un listado de temas, de modo de llegar a un consenso y desglosar aquellos en los que no lo tenemos.

En cuanto al asesoramiento, en esta Comisión tenemos compañeros que formaron parte de la Comisión Multipartidaria sobre Seguridad. Creo que no habría inconveniente en que los Legisladores pudieran traer algún asesor e incorporarse a nuestro trabajo.

En consecuencia, propongo que el próximo jueves citemos al Directorio del INAU a la hora 11.

SEÑORA MOREIRA.- En el Senado acabamos de aprobar un artículo que refiere al Instituto de Rehabilitación Juvenil como una Unidad Ejecutora del INAU. En su momento, el Directorio del INAU planteó que el Instituto de Rehabilitación del Menor quedara bajo su órbita como una Unidad Ejecutora, y así quedó plasmado. Como vamos a tener dicho Instituto de Rehabilitación del

Menor, sería bueno que lo tuviéramos en cuenta como parte de la nueva institucionalidad.

SEÑOR NIN NOVOA.- La Asamblea General tiene un asesor en materia carcelaria: el Comisionado Parlamentario. En algún momento deberíamos tener en cuenta lo que él tiene para decirnos. No debemos saltearnos esa instancia.

SEÑOR MOREIRA.- Sugiero que también se cite al señor Ministro del Interior.

SEÑOR PEREIRA.- Así como vamos a elaborar una lista de temas a tratar, sugiero que también traigamos una lista de personalidades a invitar.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica.)

SEÑOR POSADA.- Tenemos un plazo establecido y real. Hay dos temas centrales. Uno de ellos es poder avanzar en un acuerdo interpartidario, que ya tuvo una gestión previa con el documento elaborado por la Comisión Multipartidaria y en la nueva institucionalidad que comenzará a regir a partir de la creación del Instituto de Rehabilitación de los Jóvenes Infractores. Si logramos avanzar en eso daremos un paso trascendente.

Por otra parte, planteo si podemos lograr avanzar en estas reuniones en algunos aspectos vinculados a la modificación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Creo que tenemos que hacer una exploración a nivel político sobre cuánto estamos dispuestos a avanzar en ese tema. Se trata de aspectos sobre los que hemos venido conversando desde hace mucho tiempo; generalmente se le ha dado un manejo público y es bueno que se ponga sobre la mesa que estamos dispuestos a pensar en ello y a recoger otro tipo de opiniones respecto de aspectos que no sabemos si vamos a poder lograr modificaciones, pero que sería bueno tratar. En ese sentido, me parece muy importante que invitemos a los miembros de la Suprema Corte de Justicia en relación al proceso penal. Este es un elemento que ha sido señalado hasta por los Jueces como una situación preocupante, tanto como el que tenemos a nivel del sistema penal de adultos, en el cual no hemos podido lograr avances sustanciales.

Creo que estos deberán ser los objetivos concretos.

SEÑOR PRESIDENTE.- De acuerdo con lo expresado, nos reuniremos el próximo jueves a la hora 11 con el Directorio del INAU y a posteriori nos fijaremos el rumbo a seguir.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 10 y 42.)

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN DE LA COMISIÓN DEL DÍA 9 DE DICIEMBRE DE 2010

-Sin corregir por los oradores-

ASISTENCIA

Preside	:	Señor Legislador Julio Bango
Miembros	:	Señores Legisladores José Bayardi, Jorge Caffera, Germán Cardoso, Gustavo Guarino, Luis Alberto Lacalle Pou, Carlos Moreira, Jorge Orrico, Nicolás Pereira, Iván Posada y Tabaré Viera
Concurren	:	Señores: Legislador Jorge Gandini, asesor Alberto Scavarelli y señor Director General de la Cámara de Senadores Walter Alex Cofone
Invitados Especiales	:	Señor Presidente de INAU, doctor Alejandro Salsamendi y señores Directores: asistente social Dardo Enrique Rodríguez y psicólogo Jorge Luis Ferrando y contador Gustavo Aguirre
Secretarias	:	María Celia Desalvo y Angela Bernini

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 11 y 15 minutos.)

Si bien esta segunda sesión de la Comisión tiene como objetivo principal recibir al Directorio del INAU -lo que haremos inmediatamente-, quería proponer que luego de culminada la exposición de nuestros invitados y de una eventual participación de los señores Legisladores, nos tomemos unos minutos para resolver la agenda de las siguientes reuniones; si no calculé mal, nos restan cuatro o cinco sesiones.

SEÑOR LACALLE POU.- En primer lugar, quiero pedir disculpas por mi ausencia en la reunión anterior de esta Comisión, pero hubo un error de comunicación en la citación.

El Partido Nacional -de ello se habló en la Asamblea General y también lo hicimos con los Legisladores Moreira y Gandini- tiene amplitud de criterio, pero tiene el ánimo de querer terminar con una recomendación de proyecto de ley al Cuerpo que lo vaya a tratar.

Es correcto recibir al INAU, pero no creo que esta sea una Comisión de diagnóstico, de informe o de estudio, sino que es un ámbito de redacción, donde se intentará llegar a acuerdos. Creo que este es el cometido. ¿Por qué digo esto? Porque actuaremos en consecuencia, privada y públicamente, finalizada la reunión de esta Comisión, a raíz de los resultados a que lleguemos.

Me parece que es leal avisar al Cuerpo y a la Comisión Especial cómo vamos a proceder.

SEÑOR ORRICO.- He discutido unas cuantas veces con el Legislador Lacalle Pou sobre este punto y quiero hacer partícipe al resto de los integrantes de la Comisión. No creo que sea cierto que este tema esté bien diagnosticado; es más, estoy seguro de que no está bien diagnosticado. Creo que el gran problema que tenemos en este asunto, que nos llega a todos, es que no hay diagnósticos científicos adecuados porque, lamentablemente, el sistema político trabaja de otra manera, que no critico; simplemente es la realidad.

La forma que tenemos de aconsejar -si es que cabe el término- o de hacer un informe adecuado, es partiendo de las realidades que hoy tenemos, para lo cual es imprescindible convocar al Ministerio del Interior, al INAU y a alguna otra delegación; me parece que trabajando a los golpes y más o menos, esto no funciona. Por ese motivo voy a defender que las cosas se hagan correctamente, lo que implica recibir los asesoramientos e informes correspondientes, en primer lugar, de la institucionalidad que está detrás de esto -es decir, la Suprema Corte de Justicia, el INAU y el Ministerio del Interior-, de los académicos que estudian el tema y de las organizaciones internacionales que también tienen algo que decir porque luego debemos

defender fuera del país decisiones que aquí se toman, y que terminan no siendo correctas si no tenemos la infraestructura o los insumos adecuados. Esto es lo que nosotros pensamos.

SEÑOR LACALLE POU. - Quiero señalar que esta Comisión tiene un plazo de 30 días. Creo que aceptamos ese plazo porque estimamos que cada uno de nosotros tenía un bagaje de estudio respecto de este tema. Me parece que esta es una Comisión de entrar al área chica, es decir, de definir. La moción de creación de la Comisión que fue aprobada dice: "para formular recomendaciones a los efectos de que sean impulsadas las iniciativas legislativas que se entienda pertinente". Quiere decir que el cometido es impulsar iniciativas legislativas. Es en ese sentido, el Partido Nacional, luego de hablar de estos temas, va a presentar un documento base de un proyecto de ley presentado el 22 de setiembre de 2010, que estudia varios de estos temas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de continuar, quiero leer la moción para que quede claro lo que señala, al tiempo que aclaro que esta Presidencia va a tratar de hacer cumplir esta resolución de la Asamblea General y huelgan comentarios al respecto. La moción dice así: "Constituir una Comisión Especial de quince (15) miembros para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal. La Comisión Especial contará con un plazo de treinta (30) días para formular recomendaciones a los efectos de que sean impulsadas las iniciativas legislativas que se entienda pertinente".

SEÑOR MOREIRA.- Sin ánimo de entrar en debate, porque debemos recibir al INAU, quiero decir que en la primera sesión acordamos -por lo menos yo lo entendí así- una agenda y cronograma de trabajo por el cual resolvimos recibir al INAU, a la Suprema Corte de Justicia y al Ministro del Interior, que me parece son las opiniones que nos interesa escuchar. Además, creo que todos coincidimos en que cada partido político, a través de las representaciones acreditadas aquí, presente un proyecto o un esquema de trabajo con propuestas, básicamente sobre la minoridad y no sobre la seguridad pública, que debatimos y diagnosticamos durante muchos años y que fue objeto de estudio de una comisión multipartidaria donde trabajó muy bien todo el sistema político.

Entonces, si seguimos en la dirección que nos trazamos días atrás, recibiríamos a esas delegaciones y después estudiaremos las propuestas que cada colectivo realice. Nos podremos poner de acuerdo o no sobre ellas, pero si no concretamos el debate en esos términos esta Comisión no va a tener ningún resultado. Me parece que el espíritu de la Asamblea General es que en 30 días tengamos un producto concreto o, de lo contrario, que se dejen sentadas las discrepancias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer la siguiente aclaración. En la sesión anterior de la Comisión resolvimos citar al INAU y entre todos manejamos la posibilidad de convocar a otras delegaciones, pero no hubo resolución a ese respecto. Por eso fue que propuse -de hecho, estamos actuando de acuerdo a

lo que se propuso como segundo punto de la agenda- que al finalizar la exposición del INAU concretemos cuál va a ser la agenda precisa, teniendo en cuenta que debemos generar un producto en términos de sugerencias sobre el tema legal.

Si estamos todos de acuerdo, hacemos ingresar al Directorio del INAU.

(Ingresan a Sala el señor Presidente del INAU y los integrantes del Directorio.)

Damos la bienvenida al señor Salsamendi, Presidente del INAU, y a los señores Rodríguez y Ferrando, Directores del Instituto. Al mismo tiempo agradecemos su presencia y disposición ya que fueron convocados con mucha presteza debido a que esta Comisión tiene un plazo exiguo de funcionamiento y va a tener un régimen de dos reuniones semanales hasta el 29 de diciembre. La creación de esta Comisión especial fue votada por la Asamblea General para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley. Tiene como objeto elaborar un informe y formular las recomendaciones a los efectos de que sean impulsadas las iniciativas legislativas que se entienda pertinente en materia de seguridad, pero particularmente enfocado al tema de menores de edad en conflicto con la ley penal.

Esta Comisión entendió que, a partir de los acuerdos multipartidarios y de los consensos que se construyeron entre todos los partidos con representación parlamentaria, el tema de la creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación Juvenil -así se llama en el acuerdo- tenía que ser el primer punto de la agenda. En ese sentido, nos interesa saber cómo está trabajando el INAU, cuáles son los planteos, las propuestas y, sobre todo los plazos que prevé para la implementación de este acuerdo del sistema político.

SEÑOR SALSAMENDI.- Antes que nada queremos agradecer la invitación.

A continuación vamos a proporcionarles un material que contiene, básicamente, el planteo que vamos a realizar.

En cuanto a lo que mencionaba el señor Presidente, debo decir que el Directorio del INAU asumió el 30 de junio, momento en que se encontraba en proceso -aunque ya estaba definido- el documento de consenso, que fue suscrito efectivamente el 10 de agosto de este año. Como lo señores Legisladores sabrán, ese documento contenía dos posibilidades sobre este punto: la creación de un instituto de rehabilitación con dos gerencias o direcciones, una para el sistema carcelario de adultos y otra para lo vinculado a adolescentes que hubieran cometido alguna de las infracciones previstas en los artículos 68 y siguientes del Código de la Niñez y la Adolescencia. Además, en la versión original -si mal no recuerdo-, expresamente solo estaba contenido lo vinculado a la privación de libertad y no los otros aspectos que fueron

recogidos con posterioridad en el documento. La otra posibilidad que se planteaba era la creación de un Servicio Descentralizado.

En definitiva, vimos que en el documento se planteaban algunos aspectos orgánicos, pero obviamente no contenía ningún elemento que permitiera discernir nada más; por ejemplo, en el caso del Ministerio del Interior, se describe muy minuciosamente todo lo que ocurría con el escalafón. En este caso, no se planteaba más que el hecho de poder avanzar hacia una nueva institucionalidad. En función de ello, analizamos otros proyectos que en su momento habían tomado estado parlamentario y planteaban la misma motivación. Hemos analizado una serie de problemas que habría en lo referente a la instrumentación -por lo menos en lo inmediato- de una nueva institucionalidad que, para decirlo en términos simples, pretendiera hacer "borrón y cuenta nueva" para arrancar desde cero en este tema.

Además, para el Directorio y toda la Institución, el hecho de poder resolver rápidamente este tema no es solo una cuestión de carácter político técnico, sino que hace a la gestión cotidiana; no hay forma de planificar nada importante en el sistema hasta no dilucidar cuál será el futuro que el mismo tendrá. Por estas razones, cuando concurrimos a la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda de la Cámara de Senadores a fin de presentar nuestro proyecto para el Inciso 27 dentro del Presupuesto Nacional, y ante un requerimiento expreso de los señores Legisladores, llevamos una propuesta que consiste en lo que voy a detallar a continuación. La misma estaba fundamentada, como decía, en algunos de estos aspectos: ¿qué ocurre u ocurriría con todo el personal que hoy está trabajando en el Instituto y pertenece al INAU globalmente considerado? Si bien es cierto que la mayoría de ellos ha ingresado por concursos para los que se los citó específicamente, a fin de trabajar en lo que hoy se denomina SEMEJI, eventualmente este personal puede cumplir tareas en cualquier otro lugar del propio INAU. Por ende, si hubiera una nueva institucionalidad, habría que resolver qué se hace con ese personal; por ejemplo, ¿se lo traslada en forma voluntaria? Si es un traslado voluntario, ¿cómo sabríamos, en definitiva, el número de personas que eventualmente lo aceptarían? A su vez, si el llamado se hiciera de forma compulsiva, ¿cuál sería el mecanismo para hacerlo y cómo se prevería el proceso de transición? Se debe tener en cuenta que los trabajadores llegan a sufrir niveles importantes de desgaste, cansancio, estrés o problemas asociados, lo que es usual en este tipo de actividad en todo el mundo, en cualquier rango en que se desarrolle; actualmente existe la posibilidad de generar una cierta rotación, pero al construir una nueva institucionalidad totalmente separada del INAU, esa opción desaparecería. Si se decidiera renovar completamente la plantilla de funcionarios -cabe acotar que el 85% ingresaron en el sistema, fundamentalmente, a fines de 2008, en el 2009 y en el 2010, lo que significa que ha habido un nivel de rotación de personal extremadamente alto en estos últimos años-, sería necesario analizar el tiempo que demandaría hacer los llamados públicos y lograr la capacitación, así como qué ocurriría durante el período de transición con quienes de

antemano sabrían que no van a continuar trabajando, sobre todo tratándose de un lugar en el que los elementos de inestabilidad generan problemas realmente serios.

Tal como prevé el Código de la Niñez y la Adolescencia, hoy existen los Centros de Ingreso Transitorio en todos los departamentos del país, lo que implica que necesariamente debamos hacernos cargo de ellos. Actualmente, ese sistema es llevado adelante por el INAU con funcionarios que, en algunos casos, también realizan otras tareas. Es obvio que el hecho de renovar por completo el personal implicaría que estos servicios instalados en todo el país obligatoriamente fueran cubiertos con gente que debería pasar por los mismos procesos que habíamos señalado antes. Lo mismo ocurre con la aplicación de las medidas alternativas a la privación de libertad en los 19 departamentos del país -se ha comprobado que el índice de reincidencia es de un 2%-, aunque en este caso cabe señalar que son las que mejor funcionan de todo el sistema y se desarrollan en inmuebles compartidos con los demás programas del INAU. En ese caso, habría que determinar no solo el ingreso de personal sino también la generación de espacios físicos alternativos en los 19 departamentos, ya sea en los lugares en que se llevan adelante este tipo de programas o en los que eventualmente se pretendan implementar. Por supuesto, si se creara un Instituto Nacional de Rehabilitación con dos Gerencias o dos Direcciones para adultos y para adolescentes, este problema no existiría, pero en el caso de que se quisiera instituir un nuevo servicio descentralizado habría que tener en cuenta que además de la contratación de nuevo personal, sería necesario instrumentar los correspondientes departamentos, divisiones o unidades ejecutoras que se ocuparían del área contable, de los sueldos, el planeamiento, los aspectos jurídicos, los recursos humanos, etcétera, todo lo cual demandaría un tiempo y un costo efectivamente considerables. En este momento resulta difícil separar este presupuesto del que involucra al resto del INAU. Si se aprobara el Presupuesto que se remitió desde el Senado a la Cámara de Representantes, estaríamos obligados a separar la contabilidad en función de las cuatro áreas programáticas establecidas, particularmente la de seguridad. De ser así, tendremos una idea más acabada de cuánto se destinará efectivamente al sistema porque, por ejemplo, hoy por hoy los gastos de comida se cubren con recursos de la bolsa general del Presupuesto del INAU -por decirlo de alguna manera-, así como también los gastos de locomoción y todos los vinculados a los temas que recién mencioné, entre ellos, los sueldos; en síntesis, sabremos con certeza con cuánto disponemos para la parte contable, la jurídica y la de recursos humanos. Repito que todo eso está integrado dentro de la bolsa global de lo que maneja el INAU.

Finalmente, para redondear esta exposición, en nuestra opinión, por lo menos habría que preguntarse si es adecuado instrumentar un Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes separado definitiva y absolutamente del órgano rector establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia; por

lo menos, así no figura en la definición legal que hasta el momento tiene este Código.

Quisiera referirme también a la evaluación que se generaría sobre este tema desde la perspectiva de los organismos nacionales e internacionales que se dedican a los derechos en la infancia y la adolescencia. Hace pocos meses que estamos al frente del Directorio del INAU y nos llevó un tiempo considerable la elaboración de un análisis más a fondo. En el documento están expuestas de manera sucinta las acciones que hemos llevado adelante en particular sobre esta tema durante este lapso; por tanto, ahorraré los en detalles. Simplemente, quiero agregar que en la propuesta que estamos presentando incluimos la creación de una Comisión Delegada para la Gestión del Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción, y entre cinco programas, el de Ejecución de Medidas Socioeducativas Privativas de Libertad. En ese caso, creemos debe quedar claro que el término indica que se trata de un mecanismo para ejecutar un sistema de medidas que apunten a la responsabilidad penal de los adolescentes. Esto es, efectivamente, lo que exige el Código de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay, o sea, que no exista responsabilidad penal desde el punto de vista de lo que establece el Código Penal en su artículo 34. La intención es trabajar para lograr que las y los adolescentes se responsabilicen por los delitos que cometen, entendiendo el daño causado y que, en definitiva, se comporten luego de acuerdo a las consecuencias. Este es el trabajo fundamental que tiene que realizar el Sistema Responsabilidad Penal para Adolescentes. ¿Por qué debe ser penal? Simplemente porque está vinculado a la infracción de normas de naturaleza intrínsecamente penal.

El artículo 7° de la Ley N° 15.977, que es la que sigue rigiendo su aspecto orgánico, señala: "Para el cumplimiento de los cometidos del Instituto, el Directorio tendrá las siguientes facultades:

A) Determinar la organización interna del Instituto;

B) Ejercer la dirección y administración del servicio, dictando para ello las reglamentaciones y resoluciones pertinentes;".

Y en lo que a este aspecto importa, el literal P) dice: "Delegar, por resolución fundada, las facultades mencionadas en los literales B), J) y O), en otros órganos del Instituto".

Es decir que el Directorio puede determinar la organización interna del Instituto, esto es, puede crear en su interior estructuras orgánicas y suprimir otras, puede delegar la dirección y administración del servicio, y tiene la potestad disciplinaria sobre todo el personal del Instituto y, por lo tanto, obviamente, sobre una parte de él.

Por otro lado, tenemos avanzadas las conversaciones con la Corporación Nacional para el Desarrollo, en función de que, en tanto la legislación no resuelva algo distinto, es nuestra responsabilidad mantener los acuerdos que correspondan mientras estemos al frente de esta gestión. En

concreto, hemos venido hablando a los efectos de lograr un acuerdo que nos lleve a una situación similar a la que está prevista en el artículo 680 del actual proyecto de ley de Presupuesto. Aclaro que esta es la numeración aprobada en la Cámara de Representantes, pero supongo que habrá cambiado; se trata del primer articulo del Inciso 27. En esa disposición se determina un monto a los efectos de la ampliación de la cobertura de atención a la primera infancia. A su vez, se establece que la Corporación Nacional para el Desarrollo, ajustándose a los planes y programas que le presente el Instituto, generará los mecanismos de licitación, etcétera, destinados la adquisición, construcción y reparación de los inmuebles necesarios para el desarrollo del Programa de Primera Infancia. Nos parece que en este caso es necesario o por lo menos deseable generar un mecanismo similar para la construcción de obras nuevas en esta materia. En este sentido, estamos proponiendo delegar esta potestad en una Comisión, para lo cual se han presentado dos propuestas. En una de ellas se plantea crear una Comisión Interinstitucional con representantes de los Ministerios de Desarrollo Social, Salud Pública, Educación y Cultura e Interior, de ANEP y de ASSE. En la segunda propuesta se plantea la delegación de estas funciones y atribuciones en una Comisión Delegada para la Gestión del Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción, en principio integrada por tres miembros -obviamente, esto se puede modificar, en su caso- que sería la que ejercería la efectiva dirección del nuevo Sistema. El planteo apunta a que exista una gerencia ejecutiva, que tenga sus propios asesores, y cinco programas. Entre ellos, podemos mencionar el Programa de Ingreso, Diagnóstico y Derivación; el Ejecución de las Medidas Socioeducativas Privativas de Libertad; el de gestión de las Medidas Alternativas a la Privación de Libertad, y el de Medidas Curativas, que el Uruguay nunca había tenido y ahora se está desarrollando con el Ministerio de Salud Pública, a través de ASSE. Este Programa es absolutamente imprescindible en aquellos casos en los que, además de la infracción, exista una vinculación importante con la adicción o el consumo de estupefacientes o con problemas derivados de enfermedades de carácter psicológico o psiquiátrico. Para encarar esta problemática, que hoy es de difícil solución dentro del sistema tal como lo conocemos, es preciso que se cree el Programa de Ejecución de Medidas Curativas, las que, además, están expresamente previstas en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Finalmente, consideraríamos la posibilidad de instrumentar el Programa de Inserción Social y Comunitaria y Semilibertad. Cabe señalar que nosotros ya estábamos implementando una propuesta de este tipo de planteo -independientemente de la actual- con los organismos mencionados. Estamos trabajando con el Ministerio del Interior en todo lo vinculado a la seguridad externa de los centros, lo que implica un análisis profundo respecto a absolutamente todas las áreas perimetrales, así como también de la ubicación, construcción, material utilizado, etcétera, de todos los centros existentes; en este sentido, precisamente, estamos conversando y coordinando tareas concretas relacionadas con la seguridad externa de todos los centros y programas.

Actualmente estamos analizando, concretamente, la problemática de los traslados para coordinarlos de mejor forma y coincidimos con el señor Ministro del Interior en la necesidad imperiosa de apuntar hacia la creación de una guardia especializada destinada exclusivamente a este sector; esta es una vieja aspiración de todos los Directorios del INAU que, a pesar de que nunca se pudo cumplir, en definitiva resulta imprescindible.

Con el Ministerio de Educación y Cultura -al igual que con otros actores que no se mencionan aquí como, por ejemplo, el INIA, la Facultad de Agronomía o el Instituto Nacional de Colonización- estamos desarrollando una serie de proyectos productivos que, en realidad, abarcan a todo el Instituto pero, en particular, se vincularán con este tipo de gurises; estamos hablando de algunas iniciativas rudimentarias que se vienen desarrollando con la intención de darles un alcance, nivel, envergadura y profesionalismo que hoy no tienen.

Con respecto al Ministerio de Desarrollo Social, puedo decir que estamos trabajando en la generación de un proyecto de egreso que tampoco existe como tal, el que, como es obvio, resulta también imprescindible. Todo esto está enmarcado en un proyecto que estamos desarrollando conjuntamente con la Unión Europea -que se incluye en el documento-, que tendría principio de ejecución en el año 2011y que apunta a la reforma integral de la gestión del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.

Como decía, estamos trabajando con los organismos mencionados, en particular, con el Ministerio del Interior y con el MIDES, previendo la construcción de nuevas obras. En el día de ayer estuvimos analizando varios de los proyectos que existen en el mundo desde, por ejemplo, la perspectiva de las unidades socioeducativas colombianas y brasileñas hasta el sistema existente en Sudáfrica. Básicamente, están quienes plantean fortalecer duramente la seguridad externa para -por decirlo de algún modo- poder "aflojar un poco" adentro, mientras que otros sugieren que la seguridad interior y el trabajo socioeducativo deben ser muy fuertes y, por lo tanto, que la seguridad externa debería ser un poco más lábil. Obviamente, también están los que plantean la conjunción de todos esos aspectos. En general, la tipología hacia la que se apunta es la de campus a los efectos, además, de tener un manejo interno adecuado del espacio. En fin, estos aspectos se combinarían con un trabajo socioeducativo mayor al que existe en la actualidad.

Tenemos claro que, más allá de la cantidad importante de las modificaciones que hemos intentado concretar, el sistema no puede continuar en los términos con que se ha manejado hasta el presente.

En cuanto a la necesidad de generar cambios drásticos en esta materia, quiero señalar que no solo compartimos la dirección que se va a tomar -también los términos que plantea el documento de consenso- sino que, además, la creemos absolutamente imperiosa.

Esta propuesta que estamos realizando -podríamos desarrollar más ampliamente los planes- es realizable de forma inmediata, pues entendemos

que otro planteo no tendría posibilidades de formalizarse en términos rápidos. Quiere decir que el Directorio del INAU puede asumir estos cambios sin hacer ninguna modificación legislativa o cambios inmediatos en materia de transformación institucional que retrasen la perspectiva de poder llevar adelante este proyecto en la forma más rápida posible, pero creemos que es imprescindible generar el mayor consenso político posible, a los efectos de conocer si esta es la propuesta que queremos o es otra. Entonces, queremos generar el mayor consenso político-técnico posible para la designación de los integrantes de esa Comisión Delegada así como también los ámbitos adecuados para ello. Es decir que se trata de quiénes serían las personas más adecuadas para encargarse de este tema que, en los hechos, serán los que conducirán, administrarán y gestionarán el sistema, dedicándole -tal como lo hacemos en otros asuntos- todo el tiempo y la especialización necesarios.

Tenemos como horizonte culminar con todo el proceso de transformación institucional no más allá de los primeros días de febrero o, en su defecto y como último plazo, el 1° de marzo para que, a partir de ese momento, el sistema comience a funcionar efectivamente.

A su vez, queremos culminar los proyectos vinculados a la generación de nuevos inmuebles y de una nueva gestión en esta materia, tanto en lo que tiene que ver con la privación de libertad como con los demás programas que habíamos mencionado. Pretendemos que en el mes de marzo o, en su defecto, como plazo máximo a mediados de abril, hayamos culminado esta iniciativa. Tenemos la aspiración -ya la hicimos saber al Poder Ejecutivo y, ahora, acá, en este ámbito- de analizar una ley especial a los efectos de dotar de los recursos necesarios a este sistema para su viabilidad y funcionamiento. No solo me refiero a los temas vinculados con la eventual construcción de inmuebles sino, además, a todo lo que tiene que ver con el transporte, etcétera, para lo cual hay que mejorar el parque existente y la tecnología que hoy utilizamos.

Por último, quiero decir que para poder llevar todo esto adelante consideramos imprescindible modificar aspectos locativos y, obviamente, continuar con la reforma de la gestión que se viene llevando adelante en este tema en el INAU.

Esta fue la propuesta que elaboramos y pedimos disculpas por no haberla enviado con anterioridad a la Comisión.

SEÑOR ORRICO.- En primer lugar, quiero expresar mi satisfacción de recibir al Directorio del INAU y especialmente -sin que se lo tome como un favoritismo- al doctor Salsamendi, con quien compartimos en la Legislatura pasada cinco años de trabajo en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración.

Me gustaría hacer una pregunta por la que se me podría tildar de burro, porque hay algo que no comprendí bien. Aquí, el título es: "Comisión Delegada de ejecución de medidas socioeducativas de responsabilidad penal adolescente". Si bien el nombre se puede cambiar y no importa demasiado,

aquí se habla de "medidas socioeducativas" y me gustaría saber si los adolescentes con infracciones graves a la ley penal, es decir, privados de libertad, entrarían en este esquema.

En segundo lugar, creo que ya se dijo algo respecto al tema de los fondos necesarios, pero quiero saber lo siguiente respecto a la infraestructura. De lo que se trata es, fundamentalmente, de infraestructura edilicia pero también del personal, que debe estar especializado y, si no es así, debe necesitar capacitación, porque no es cuestión de dar una llave a un señor para que custodie. La pregunta que quiero hacer es si se tiene idea de cuánto estamos hablando cuando se hace referencia a fondos necesarios, porque su habilitación requerirá de una ley especial. En caso de que no se tenga todavía idea sobre este punto -lo que sería razonable-, me gustaría saber cuándo se estima que se puede tener un plan -con miras a la concreción- sobre esta especie de instituto nacional de rehabilitación. Creo que estaríamos hablando de un organismo desconcentrado -en realidad, sería un organismo delegado del propio INAU-, que tendría la virtud de no requerir la aprobación de ninguna ley sino que simplemente se trataría de una decisión política.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sobre este punto planteado por el señor Legislador Orrico corresponde decir que en la Ley de Presupuesto aprobada por el Senado -y que ahora vuelve a la Cámara de Representantes- se votó el artículo 328, correspondiente al Ministerio de Economía y Finanzas que dice así: "Facúltase al Ministerio de Economía y Finanzas a habilitar para el Ejercicio 2011 las partidas necesarias para la instalación y funcionamiento del Instituto de Rehabilitación del Adolescente Infractor," -se trata de una nueva denominación- "una vez sancionada su ley de creación". Se estableció de esta manera ante la eventualidad de que hubiera una ley que crear este Instituto. En todo caso, el Senado previó la posibilidad de adelantar una dotación presupuestal y facultar al Ministerio de Economía y Finanzas al respecto.

SEÑOR SALSAMENDI.- En el análisis del funcionamiento de este sistema debemos tener en cuenta la previsión, fundamentalmente, de lo que tiene que ver con la privación de libertad pero también de cómo va a evolucionar el sistema en cuanto a la cantidad de adolescentes que va a tener. Estamos culminando un estudio -que toma desde el año 2004 hasta el presente- sobre cuál ha sido, proporcionalmente, la evolución del flujo de resoluciones judiciales que determinaron la aplicación de medidas socioeducativas. Hago referencia a la expresión "socioeducativas" porque el Código de la Niñez y la Adolescencia así las define.

En cuanto a la consulta, quiero decir, en primer lugar, que abarcaría a todos los adolescentes sobre los que eventualmente la Justicia competente, en ejercicio de sus atribuciones, haya resuelto el inicio de un proceso infraccional por los artículos 68 y siguientes del Código de la Niñez y la Adolescencia. Por otra parte, estamos culminando una labor de evaluación comparativa de los delitos cometidos por cada 1.000 adolescentes en el Uruguay. Lo que hacemos es cruzar todos los datos que existen al respecto para poder llegar a una

conclusión lo más seria posible en esta materia. Habida cuenta de los cálculos que hemos hecho, pensamos que se requiere de -con las correcciones que el caso amerita- alrededor de US$ 15:000.000. Pido disculpas a los señores Legisladores por referirme a una moneda extranjera pero, como es sabido, es el parámetro que se utiliza para el cálculo de las construcciones. Esta es la cifra en la que estamos pensando -más allá de que hay muchos ajustes que necesariamente después se deban realizar-, e incluiría la generación de nuevos inmuebles y aspectos vinculados a locomoción, etcétera. Ahora bien, no en todos los casos han sido incluidos algunos otros aspectos fundamentales como lo son la formación, capacitación y recapacitación de personal, que es donde el sistema general en el Uruguay -no solo en los adolescentes, y esto lo hemos compartido- tiene serios problemas. Me estoy refiriendo a la gestión de mandos medios y a una serie de puntos vinculados a las direcciones, en donde la capacidad real de liderazgo, capacitación, etcétera, es un elemento en el que necesariamente hay que continuar trabajando.

Entonces, exceptuando alguno de estos aspectos que no son fácilmente prevenibles, aun no teniendo el diseño real final del proyecto, nuestras previsiones son que el dinero indispensable para poner en funcionamiento todo esto estaría en el entorno de US$ 15:000.000.

SEÑOR LACALLE POU.- Valoro enormemente la exposición realizada por el señor Salsamendi y lo creo capaz de llevar adelante este proyecto. Hace seis años que el Frente Amplio está en el Gobierno y ahora estamos empezando este proceso del cual todos hemos hablando. No quiero que piensen que estoy pasando factura gratuita; por el contrario, deseo que esto se lleve a cabo. Pero como se insiste en que no es necesario contar con un texto legal, dado que partimos de una disposición presupuestal de asignación de recursos, me parece que no estaría de más, ni sería sobreabundante -es más, le daría firmeza, cierta estructura- pensar en un instituto con base legal para no quedar sujeto a los vaivenes políticos ni a futuras Administraciones, sean del color que sean. Cuando llegamos a un acuerdo, vemos que el tiempo pasó y lo que está por venir, claro que concuerdo con el señor Salsamendi en que no es necesario, pero me parece prudente que esté establecido por ley.

SEÑOR SALSAMENDI.- Quiero hacer una aclaración que sí consta en el texto pero que hoy no realicé y que, por tanto, resulta absolutamente imprescindible que lo haga. Esta es una propuesta abierta y en todo caso no necesariamente definitiva que permite que el planteo se pueda poner en funcionamiento inmediatamente y que de otra forma no sería posible hacerlo tan rápidamente. Este ha sido el elemento fundamental que nos motivó.

También hemos señalado aspectos de modificaciones legales que podrían manejarse, incluso en la propia Ley Orgánica del INAU, a los efectos de poder reforzar las potestades de esta Comisión Delegada.

En primer lugar, reitero que la propuesta es sustantivamente buena y, en segundo término, que tiene la virtud de permitir ejecutar el planteo en forma inmediata ya que bastaría con llegar a un acuerdo. Insisto en que podríamos

hacerlo hoy; ya estamos generando el proceso de autonomía y, en cualquier caso, lo vamos a continuar, por supuesto que sujetos a lo que sean las resoluciones de quienes deben tomar las decisiones al respecto que, en este caso, son todos quienes integran este Poder del Estado.

SEÑOR MOREIRA.- Estoy escuchando con mucha atención al señor Presidente del INAU y leyendo este documento que ojalá hubiéramos tenido antes para estudiarlo mejor. De cualquier modo, quisiera plantear algunas reflexiones y preguntas al respecto.

El señor Presidente del INAU mencionaba la dificultad de la transición ante la eventual creación de un instituto de rehabilitación como servicio descentralizado -tal como se manejó en la Comisión y algunos Partidos políticos tienen como propuesta-, porque habría una etapa muy ardua y me gustaría saber algo al respecto. A su vez, hizo mención a la cantidad de funcionarios de este SEMEJI a crearse. Me gustaría saber cuántos serán y qué categorías funcionales tendrán. El señor Presidente mencionó que la mayoría del personal del INAU había ingresado entre el 2008 y el presente, por lo que tienen muy poca antigüedad.

También quiero señalar que hemos debatido -creo que el debate se instaló en la sociedad uruguaya- respecto de este tema, sobre todo en cuanto al incumplimiento de lo dispuesto por el artículo 89 del Código de la Niñez y la Adolescencia, porque en los lugares donde se determinen medidas socio educativas privativas de libertad se debe asegurar la permanencia en el recinto. Uno de los temas objeto de debate público frecuente tiene que ver con las reiteradas fugas que se producen en los establecimientos donde se aloja a los menores infractores para que cumplan las medidas privativas de libertad.

En definitiva, con la experiencia que han acumulado en estos meses al frente del INAU, me gustaría saber el número de funcionarios y cómo se distribuirían; supongo que habrá educadores, gente dedicada a la tarea de rehabilitación, etcétera, por lo que quisiera conocer un poco su perfil, y si les parece que con esa dotación podrán asegurar la rehabilitación -objetivo primordial, sin ninguna duda- y también la custodia. Lo pregunto porque estoy pensando en que hay que evitar la cantidad de fugas -no sé el número exacto, pero se ha hablado de una cifra muy importante-, que hacen que muchos menores ingresen y a las pocas horas, al otro día o a los dos días estén en la calle delinquiendo. Eso es algo que hasta lo recogen los números oficiales.

Me gustaría saber si realmente creen que con ese personal que hoy se plantea integre la dotación de SEMEJI -que no solo está en la Colonia Berro sino, según parece, también en el interior y en los centros de internación transitoria- podrá cumplirse a cabalidad con el mandato del Código de la Niñez y la Adolescencia en cuanto a asegurar la permanencia en el recinto -como lo establece el artículo 89- y la rehabilitación de estos menores. Es decir, si hay condiciones de idoneidad, de aptitud y de honestidad -lo que también ha sido puesto en tela de juicio- en esos funcionarios que hoy cumplen tareas en esos

lugares o será necesario ver un camino alternativo. Quisiera conocer la opinión oficial del Directorio del INAU.

SEÑOR PEREIRA.- Ante todo, quiero agradecer la presencia del Directorio del INAU.

El señor Presidente Salsamendi mencionó que estuvieron en contacto con la Corporación Nacional para el Desarrollo por el tema de la infraestructura, lo cual me parece muy importante frente a la creación del nuevo instituto, no solo porque los adolescentes deben permanecer allí para poder llevar adelante los programas educativos pertinentes, sino porque las condiciones deben ser las mejores. En ese sentido, quería saber si en las conversaciones que han mantenido con la Corporación Nacional para el Desarrollo han podido llegar a alguna conclusión en cuanto a los tiempos que demandaría la obra nueva que habría que hacer.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ustedes plantean dos opciones de integración de la comisión delegada, pero ¿tienen preferencia por alguna?

SEÑOR SALSAMENDI.- Sí, por la segunda.

Nosotros trajimos los datos discriminados por cada uno de los servicios, mostrando las actividades que se desarrollan en cada uno de ellos y la cantidad de funcionarios que tienen. Dado que sería tediosa la lectura del documento, simplemente voy a decir que estamos hablando de un total de 675 funcionarios. Está aquí presente el contador Aguirre para contestar cualquier pregunta referida a números, pero creo que por ahora no es necesario su aporte.

En cuanto a la pregunta de si el personal es suficiente, necesario y capacitado, tal como se expresa en el documento, debemos decir que el que existe hoy no es el suficiente, el necesario ni el más capacitado. En ese sentido, hemos iniciado un proceso de capacitación que nunca existió en el Uruguay -en materia de adolescentes jamás se contó con una capacitación adecuada ni con lugares previstos especialmente para ellos-: los denominados cursos de inducción o de ingreso a la Institución. En realidad, con los únicos que pudimos hacer un trabajo de capacitación a fondo, incluyendo una capacitación en la escuela penitenciaria en aspectos vinculados a la seguridad interna y a la gestión de la privación de libertad -aspecto bien complejo-, es con los que ingresaron últimamente, y las evaluaciones que estamos haciendo demuestran que la situación ha mejorado. De todos modos, si bien desde agosto ha bajado notoriamente el número de fugas, todavía es intolerable. En realidad, teniendo en cuenta el momento de asunción de este Directorio, pensábamos llegar al 31 de diciembre con 80 nuevas plazas, pero por algunos aspectos burocráticos de retrasos, recién lo estaremos logrando a mediados de febrero. De todas maneras, esas 80 plazas no implican necesariamente 80 nuevos lugares, porque vamos a estar moviendo algunos establecimientos y niños con estos criterios. En primer lugar, hay lugares que deben ser reparados porque son completamente denigrantes desde el punto de vista edilicio y no aseguran las condiciones de habitabilidad interna con un trabajo de carácter

socioeducativo, ni las condiciones de seguridad externa necesarias en la materia. Por ende, fue lo primero que planteamos modificar y estamos trabajando en ello.

Por otra parte, progresivamente vamos a ir eliminando algunos de estos lugares, sobre todo alguno en el que los problemas de fuga vienen siendo los más importantes. A su vez, como dije, más del 85% del personal tiene menos de dos años. Si los señores Legisladores me consultaran si hay elementos de corrupción, la respuesta sería sí. Debido a ello hemos venido haciendo una cantidad de sumarios desde 2005 hasta la fecha -en esta oportunidad no trajimos esos datos- y se ha realizado una limpieza brutal, con la que seguiremos adelante. A veces no podemos ir más rápido por razones elementales, es decir, por cuestiones vinculadas al derecho de las personas, a los procesos y al funcionamiento propio del Derecho Público, las investigaciones administrativas, etcétera. Es cierto que hay gente jorobada. Justamente, en estos días -y lo digo así, sinceramente- montamos un operativo para descubrir a una persona que ingresaba implementos que obraban como serruchos y armas. Esto implicó un operativo importante.

Ahora bien, si se me pregunta si con ese personal se puede trabajar, debo responder que hemos comprobado que generando niveles reales de recalificación, etcétera, sí es posible. Sin embargo, ante la pregunta, ¿es necesario tomar personal nuevo que previamente tenga una calificación distinta?, la respuesta es absolutamente afirmativa. Por otra parte, hay que mejorar la calidad del personal, sobre todo en los aspectos vinculados a los elementos técnicos, que no son solamente aquellos que tradicionalmente se mencionan, como los profesionales vinculados a la sicología, al trabajo social o a la siquiatría. Consideramos -y lo hemos comprobado- que todos aquellos profesionales vinculados a la recreación, a los aspectos culturales y deportivos son imprescindibles también en la gestión de este tipo de cosas. Probablemente allí está el déficit más importante del funcionamiento del sistema y, por lo tanto, es donde prevemos también generar soluciones. De todos modos, la posibilidad de ingresar otro tipo de personal con otras características -que era una parte fundamental que nos importaba- ya está prevista en este proyecto de ley de Presupuesto.

Quiero agregar que se construyó un sistema sobre la base de una estructura descentralizada, con centros relativamente pequeños, pero que además tienen la brutal complejidad de que se deben prever servicios para cada uno de ellos, lo que está generando problemas, y no solo financieros. Por ejemplo, la Colonia Berro -que es probablemente donde más fuerte se dé este tipo de cosas- estructuralmente, desde el punto de vista de la seguridad, es un desastre. Por eso nuestra idea es ir hacia un esquema en donde podamos concentrarnos en los servicios y dentro de un perimetral -por decirlo de alguna manera- seguro, realmente seguro, donde se puedan desarrollar todas las demás actividades, previendo sí sistemas internos de exclusas que hagan que en ningún caso igual se estén gestionando situaciones que abarquen a más de 30 ó 40 gurises. Planteo esto porque en el Uruguay, por lo menos hasta ahora,

la gente se ha acostumbrado a trabajar en sistemas un poco más pequeños y no en grandes establecimientos. Además, las normas en la materia así lo indican y las reglas de las Naciones Unidas para los privados de libertad determinan, desde el punto de vista, del trabajo socioeducativo, y también de la seguridad, la necesidad de no aumentar más allá de ese número.

SEÑOR MOREIRA.- Quiere decir que se apunta a concentrar en un lugar con una superficie grande, tipología campus -como lo mencionó el Presidente del INAU-, con separaciones de acuerdo a la clasificación que hagan de los menores según la infracción que cometan.

SEÑOR SALSAMENDI.- Lo que tenemos hoy para poder planificar es ese lugar. Si surgieran otros lugares, creo que habría que analizarlos, pero lo que hoy existe, por terreno, por superficie, etcétera, es la Colonia Berro. Existe un problema -en estos días estamos analizando su solución-, que es su conexión efectiva a las redes de saneamiento y agua potable. A lo largo de décadas se han venido emparchando soluciones -hay bombas, etcétera, que permiten obtener agua potable-, pero no es la situación que pretenderíamos, sobre todo en la perspectiva de una construcción que abarque más servicios. Obviamente, estamos pensando en algo que tenga pretensiones de perdurar, por lo menos un tiempo determinado, es decir, una solución que pueda funcionar, por ejemplo, los próximos diez años. Entonces, estamos buscando todas las formas que permitan soluciones duraderas y efectivas. En definitiva, nos parece que ya se ha emparchado demasiado en este asunto y que no se puede seguir funcionando de esta manera. Por lo tanto, estamos previendo todas las posibilidades para que la solución que se plantee efectivamente pueda perdurar en el tiempo.

SEÑOR CARDOSO.- El doctor Salsamendi hizo referencia a que tenía, si mal no recuerdo, 675 funcionarios disponibles. Solamente pude leer por arriba el documento que se nos entregó, de manera que no sé si está especificado lo que voy a preguntar, pero quisiera saber si hay una estimación de cuántos funcionarios más se necesitarían, ya que el señor Presidente del INAU, en su anterior exposición, reconoció que el número actual no es suficiente. A su vez, me gustaría saber si se está evaluando la posibilidad -que será parte de la discusión de esta Comisión que, en definitiva, estamos dispuestos a dar- de tipificar la figura de la tentativa, lo cual significaría, en términos reales, un aumento de aproximadamente el 50% en cuanto a la cantidad de delitos cometidos.

SEÑOR SALSAMENDI.- Con respecto al último punto que plantea el señor Legislador Cardoso, tengo que decir una obviedad: lógicamente, nosotros debemos tener en cuenta y cumplir cualquier modificación legal que se realice; no nos cabe ninguna otra opción. En cuanto a cuál es el número real con el que el sistema puede manejarse en los próximos tiempos, es parte de lo que señalábamos. Además, la ventaja de utilizar una tipología como esta es que dentro de ese perimetral se puede prever la existencia efectiva de espacio que permita, eventualmente, ante un número mayor del que anteriormente se haya

previsto, por la razón que fuere, expandir las construcciones existentes. Hoy el problema es que el sistema está completo y, ante cualquier obra que se vaya a realizar, se debe tener en cuenta que hay gurises adentro que no se pueden sacar para otro lado. Les pido disculpas porque la explicación no es la más correcta desde el punto de vista técnico, pero lo planteo a los efectos de que se entienda.

En cuanto a los números, puedo decir que, en general, existen estándares internacionales, tanto en lo que tiene que ver con aspectos socioeducativos como en los términos vinculados a la seguridad; algunos son más estrictos y otros más lábiles y se distribuyen en determinados rangos. Esto depende enormemente, además, del proyecto y del lugar donde este se desarrolle.

Aprovecho la interrogante planteada por el señor Legislador Cardoso para terminar de responder una inquietud del señor Legislador Moreira. Concretamente, él preguntaba si todo iba a estar ahí adentro; creo que lo planteaba en esos términos. Bueno, eso depende porque, por ejemplo, la implementación de un efectivo sistema de medidas curativas podría implicar la instalación de un "hospitalillo", digamos, en ese lugar, que pudiera atender determinado tipo de casos.

También hay que prever -lo que hoy no estamos pudiendo hacer- que, en general, en los casos de adicciones graves existe un plazo de aproximadamente cinco días en los que hay que apostar a una fuerte desintoxicación, lo que implica un menor contacto con otras personas.

Por lo tanto, esta es una decisión técnica a adoptar en cuanto a si están dentro -por decirlo de algún modo- e integran ese todo o si, aun estando dentro de un sistema, físicamente se ubican en otro lugar que, inclusive, puede ser al lado, pero dentro del mismo perímetro a considerar. Lo mismo sucede con respecto a si el ingreso, el diagnóstico o la derivación deben ser procesos internos o si debe tratarse de un programa que funcione, en ese caso, "fuera de".

Con respecto a la cantidad de gente, quiero hacer notar que si se cuenta, por ejemplo, con un centro muy cerrado y con un régimen de vida interno un poco más restrictivo de los espacios comunes, probablemente se requiera -si hablamos de personal entrenado- un poco menos de gente que en un ámbito más abierto en donde la necesidad de personal va a ser mayor. Lo que manifestaba anteriormente es que, de acuerdo a los estándares internacionales que se manejan, es posible que la cantidad de funcionarios que tenemos hoy sea la adecuada, pero puedo decir que, objetivamente hablando, nos falta gente en algunos aspectos, fundamentalmente en el marco del personal técnico y, por ende, necesariamente habrá que apostar al ingreso de otras personas. Esto no implica seguir llenando el sistema porque insisto en que estamos llevando a cabo un proceso de recalificación para, a su vez, determinar con claridad quiénes ya no sirven para trabajar en algunos lugares.

En estos días inclusive realizamos unos movimientos grandes en esa materia y por eso planteamos estas propuestas. Es difícil ser absolutamente específico en este momento y decir el número exacto de personas que se necesitará. Realmente, no estamos en condiciones de adelantar datos de una manera seria en estos aspectos.

Si tuviera lugar una modificación en la legislación que generara una eventual posibilidad de incremento de la población atendida, obviamente lo que se prevé, desde el punto de vista constructivo, del personal, etcétera, es necesariamente la adecuación a ese mayor número.

SEÑOR VIERA.-Señor Presidente: sin duda, creo que la presentación del Directorio del INAU ha sido muy buena y enriquecedora. Obviamente, no por pensado, discutido y manido, este deja de ser un tema vasto y complejo y, por lo tanto, también lo son sus soluciones. Todos sabemos que el INAU tiene cometidos sobre la niñez y la adolescencia que no son solamente los referidos a los menores infractores, sino toda la otra parte, que corresponde a menores en otra situación.

Las dos propuestas existentes refieren a delegar funciones y tareas -aunque en distinta medida- a una nueva institucionalidad que estria ligada al INAU. En el caso de que se delegara a una de estas dos figuras que están propuestas o, eventualmente, como se ha anunciado por parte de algunos partidos, a una institucionalidad fuera del INAU, quiero saber con qué personal, dotación, edificios y materiales se quedaría el INAU y cuáles delegaría para cumplir con esa función.

SEÑOR SALSAMENDI.- Quiero señalar que nosotros atendemos a 50.000 niños y niñas de 0 a 3 años que, en realidad, son el grueso de la población que atiende el Instituto. A este respecto, sería conveniente que el Director Ferrando hiciera uso de la palabra.

SEÑOR FERRANDO.- Quiero dar un marco general a la presentación anterior porque, quizás, no todos conocen la dimensión total de lo que es el sistema que atiende a adolescentes en conflicto con la ley.

Actualmente el sistema comprende quince centros, ocho de los cuales están en la Colonia Berro y siete en Montevideo. De estos siete, uno actúa como centro transitorio, es decir, donde llegan los niños que después serán derivados, y otro es un centro de semilibertad, que es un hogar que tiene un régimen que permite que los adolescentes puedan estar hasta ocho horas realizando distintas actividades, de estudio o trabajo, e incluso viviendo allí. Además, contamos con los equipos que trabajan en las medidas no privativas de libertad.

En este momento, en esos quince centros a los que hice referencia hay aproximadamente 380 adolescentes con medidas no privativas de libertad y unos 330 con medidas privativas. Para los primeros, hay un programa específico que si bien tiene su base en Montevideo, a lo largo de estos años hemos formado equipos más o menos estables en todo el país. Esto ha servido

para que muchos Jueces del interior -antes, aquellos delitos considerados relativamente menores, en la dimensión de de cada localidad podían aparecer como graves- trabajaran con medidas socioeducativas, mientras que antes posiblemente definían una privación de libertad.

En este momento hay un total de 675 funcionarias y funcionarios trabajando en el sistema, de los cuales 472 son educadores o instructores. Quiere decir que hay aproximadamente otros 200 que cumplen las siguientes funciones: veintinueve directores; catorce médicos; cuatro psiquiatras, dieciséis asistentes sociales y psicólogos, veinticuatro enfermeros, siete odontólogos, diecinueve maestras, quince profesores de Educación Secundaria, cuarenta y nueve personas que cumplen funciones de cocina, limpieza, auxiliares de mantenimiento y treinta talleristas.

Además, el INAU tiene convenios con organizaciones no gubernamentales, algunas de las cuales trabajan en la Colonia Berro, fundamentalmente en música, talleres de expresión artística, murga, teatro y talleres de literatura. Todas estas actividades son relevantes ya que a veces, por tanto hablar de los problemas, no se visualiza todo lo que hay, o se dice que en el INAU no hay técnicos, pero como podemos ver, hay técnicos trabajando en todos los centros.

Por su parte, las maestras llevan a cabo una tarea muy importante de acreditación educativa. Hay entre 60 y 80 adolescentes que pasan de año, no yendo a una escuela, sino trabajando con una maestra en los centros de privación de libertad o en los programas de medidas socioeducativas.

Los docentes de Secundaria actúan en el marco de un proyecto que tiene el INAU con Secundaria hace 20 años, que es el de áreas pedagógicas, mediante el cual los adolescentes que no pueden asistir y no sostienen habitualmente la concurrencia al liceo o la UTU, van cursando por materias, lo que les permite aprobar hasta tercer año de ciclo básico bajo este sistema de áreas pedagógicas y, eventualmente, insertarse en el liceo o en la UTU, si eso fuera necesario.

A su vez, hay profesores de educación física y, desde 2008 funciona un equipo de *Knock out* a las Drogas en la Colonia Berro. También, en acuerdo con la justicia, hacen paseos con la Armada, recorriendo la bahía de Montevideo y yendo a distintos lugares; además, van a campamentos en el cerro Arequita y en las Termas. Todo esto dentro del marco de un proceso que requiere, a lo largo de la privación de libertad, pasar desde condiciones más extremas a otras más abiertas en las que los adolescentes puedan tener actividades de integración social. Asimismo, hay talleres de mimbrería, de cocina, de orfebrería, de peluquería y de repostería; también hay un tambo y varios centros que tienen quinta y cría de animales.

Esta es la tarea que llevan adelante alrededor de 675 personas en los quince centros, más las organizaciones no gubernamentales que también trabajan con menores en condiciones de libertad vigilada, libertad asistida y sometidos a medidas socioeducativas.

Entonces, en la actualidad el INAU atiende a alrededor de 70.000 niñas, niños y adolescentes y más de 1.000 mayores de 18 años -sobre todo con discapacidad-, y como son cerca de 700 los adolescentes que están en el sistema de privación de libertad, pasaría a atender aproximadamente a 69.300. Además, en lugar de 4.500 funcionarios, tendríamos unos 3.800 -redondeando en una cifra de 700 menos- para trabajar en cerca de 30 líneas programáticas que el INAU lleva adelante. De estas, sin duda la más importante es la de Primera Infancia -en relación con los CAIF y centros diurnos-, a través de la cual se atienden casi 45.000 niños; le siguen en importancia los clubes de niños a contra horario escolar, donde se atienden cerca de 10.000, luego los centros juveniles, que atienden a alrededor de 7.000, los hogares, los programas para discapacitados, los espectáculos públicos, el área de trabajo infantil y adolescente, la atención al maltrato, abuso y explotación sexual y muchos otros programas que los señores Legisladores pueden consultar en la memoria anual del INAU.

SEÑOR MOREIRA.- En cuanto al régimen de libertad vigilada, quisiera saber si se cumple con la tarea de acompañamiento permanente por parte de un educador y, además, en el caso de la libertad asistida, si se lleva a cabo la vigilancia correspondiente. Me pregunto si estas tareas están asignadas a los 675 funcionarios que se mencionaba hoy.

Por último, me gustaría que nos dejaran el material y las cifras que nos han mencionado, porque me parece que son datos importantes para considerar.

SEÑOR VIERA.- Es verdad que los datos son muy importantes. Si uno mira las cifras frías, el INAU atiende a 70.000 menores, más 1.000 mayores de 18 años discapacitados. Si a ese número le restamos los 700 menores que tienen medidas privativas de libertad, nos quedarían 69.300 menores, muchos de cuales están a cargo de ONG. Y, por decirlo de alguna manera, el trabajo que dan estos menores no es el mismo que dan los otros.

A juicio de la Dirección del INAU -que es la responsable por ley de la situación de los menores infractores-, ¿cuál es el principal escollo que tiene actualmente para resolver directamente acerca de las propuestas que nos traen a nuestra consideración? ¿Se trata de un tema de gestión que, por lo que se estaría proponiendo hoy, se estaría delegando? ¿Acaso se trata de una cuestión de recursos humanos, materiales, edilicios, etcétera?

SEÑOR SALSAMENDI.- Con respecto a esta última pregunta puedo decir que se trata de un poco de todo lo que señaló el señor Legislador.

Primero quiero decir que estamos en un proceso de generar mayor autonomía -y esta idea no refería solo a este subsistema dentro del INAU- para que la distancia entre la necesidad y el decisor sea más corta. En segundo lugar, aspiramos a contar con personas dedicadas exclusiva y profesionalmente a este tema. Como aquí se señaló, el Directorio se dedica a una enormidad de cosas. En las minutas de los días miércoles, que es como se llama a las sesiones del Directorio, habitualmente abarcamos más de 130

asuntos y por lo tanto resulta necesario e imprescindible ir hacia un formato que permita que haya gente que, desde el punto de vista técnico y de las políticas de gestión, pueda dedicarse exclusivamente a ese tema. Esto es parte fundamental de la propuesta que estamos realizando.

Además, como una cuestión fundamental quiero decir que la propuesta también pretende dar respuesta al mandato que tenemos de los cuatro partidos políticos. Obviamente, este fue uno de los primeros elementos que tuvimos en cuenta al asumir el cargo. Independientemente de nuestra pertenencia partidaria -y que, por lo que sé, no ha cambiado- nosotros, en primer lugar, estamos inhibidos de hacer política partidaria y, en segundo término, fuimos electos por unanimidad en el Senado. Por lo tanto, nos debemos -mas allá de que cada uno tiene su propia forma de ver el mundo y de pensar estos temas- a una cuestión más amplia que aquella de la que provenimos y ese fue un insumo que tuvimos en cuenta al momento de elaborar la propuesta.

En cuanto a la pregunta de por qué -no solo nosotros, sino en la historia del Uruguay- no se pudo resolver este tema, creo que inciden muchos de los aspectos que plantea el señor Legislador.

En primer lugar me parece que siempre fue considerado un tema menor, y eso se veía claramente reflejado en los aspectos presupuestales y hasta en el propio manejo del personal, entre otros.

Insisto que la necesidad de hacer modificaciones en materia edilicia, y en los aspectos vinculados a la gestión en sí misma, implica, entre otras cosas, los recursos humanos. Cuando se trató la Ley de Emergencia del Sistema Carcelario, expresamente este tema no ingresó y, sinceramente, yo era uno de los que decía que necesariamente debería haber ingresado.

Intentando responder concretamente a su pregunta, hicimos este planteo para generar mayor profesionalismo en la tarea, para que más personas pudieran dedicarse exclusivamente a este tema y, a su vez, para darle al tema la trascendencia efectiva que tiene y que creo que hay que ubicar en su justa medida. Esencialmente esas fueron las razones y los insumos que se tuvieron en cuenta para realizar esta propuesta.

No todo el personal está dedicado a estos temas, y es lo que aclarábamos al inicio de la exposición. Desde el punto de vista orgánico, de la estructura interna, hay quienes no están vinculados al sistema y trabajan en esto -por ejemplo, el personal que trabaja en los centros de ingreso transitorio en todo el interior de nuestro país- y quienes desarrollan medidas socioeducativas no privativas de libertad, que son las llamadas medidas alternativas. Estos trabajadores no han sido contados como parte del personal, y si bien ese número no cambia excesivamente el total, habría que considerarlo pensando en la formulación global del sistema. Si las medidas funcionan, tendremos un nivel de reincidencia realmente bajo. Si bien tenemos discusiones en casi todos los temas, en esto todos estamos de acuerdo, incluso el Poder Judicial. Ahora bien, si me preguntan si se podría mejorar la

atención de aquellos casos en los que los Jueces tienen duda o desconfianza de la real capacidad que tiene el sistema para hacerse cargo, respondo que sí.

SEÑOR MOREIRA.- Quisiera saber si está cuantificada la reincidencia de los menores que tienen medidas privativas de libertad.

SEÑOR SALSAMENDI.- Aún no, por dos razones fundamentales. Como señalé, se hace el mayor esfuerzo por el tema de la baja y el control directo de la fuga. Ese elemento determina otros; por eso estamos intentando ajustar los números. El problema es que la cantidad de delitos cometidos no necesariamente coincide con la cantidad de personas. Pero hay otro elemento que escapa a nuestras posibilidades: cuando alguien egresa del sistema por la edad, no tenemos forma de saber si comete un nuevo delito. A esos efectos, necesitamos hacer una serie de ajustes técnicos y para ello hemos planteado al Ministerio del Interior y al Poder Judicial un trabajo conjunto mediante el cual, protegiendo los datos -porque la ley nos obliga a ello-, podamos hacer un cruzamiento de las bases de datos para obtener números reales y confiables. Hoy simplemente les puedo adelantar que la cantidad es inaceptablemente alta y que ni bien dispongamos de la información nos comprometemos a brindarla a los señores Senadores.

SEÑOR BAYARDI.- En realidad, hemos estado conversando sobre este tema en la bancada de Gobierno con las autoridades del INAU y del Ministerio del Interior. A mi entender, estamos ante la principal medida a tomar en relación con los menores infractores, o sea, la instrumentación del Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción con la ley penal.

No voy a hacer preguntas, sino simplemente a señalar que es necesario realizar rápidamente las consultas interpartidarias para adoptar medidas en forma definitiva. En realidad, en la bancada de Representantes hemos establecido un fuerte compromiso y hemos exigido al Poder Ejecutivo que vuelque los recursos que se requieren para esta prioridad. Es más, si es necesario elaborar una ley aparte, la haremos, en el marco de lo que establece el artículo 86 de la Constitución de la República y de las facultades que tenemos para legislar en la materia.

Iba a hacer algunas consideraciones de nuestros 180 años de vida independiente, pero en virtud de que no están presentes todos los señores Legisladores, la voy a obviar.

Simplemente, quiero resaltar que en esto se juega la solución a la problemática de los jóvenes en infracción. Por eso debemos tener la capacidad de que mediante la aplicación de la ley correspondiente se mantengan dentro de un sistema de reclusión con un programa que apunte a la rehabilitación; por cierto, el país ha carecido casi en forma bicentenaria de un sistema de este tipo, aunque por supuesto debemos reconocer que a lo largo de la historia -no en los últimos seis años-, ha habido personalidades que han dedicado gran parte de su vida y de su capacidad técnica al abordaje de esta problemática.

He planteado mis dudas, pero las voy a reiterar, porque considero que debemos discutirlas en la Comisión y, eventualmente, trasmitirlas a quien corresponda.

En mi opinión, el INAU carga con la noble tarea de atender a 69.000 jóvenes, es decir que tiene bajo su responsabilidad -no directa pero sí bajo su custodia general- el futuro de 69.000 niñas, niños y adolescentes, además de aproximadamente 1.000 jóvenes mayores de 18 años. Sin embargo, muchas veces carga con el estigma que implica el problema de la evasión de aquellos en infracción con la ley y que reinciden.

Obviamente, voy a atenerme a lo que establezca el Directorio del INAU, que tiene una mayor capacidad técnica para abordar el tema, pero en lo personal preferiría que Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción estuviera separado de este Instituto.

Respecto a los funcionarios, no se puede ir al extremo de algunas sociedades en que la realidad muestra que la pena de muerte lleva a matar con una bala, que luego se termina por colgar a la familia -porque esto parecería un tanto violador de los derechos humanos-, pero sí dar vuelta la media definitivamente en relación con aquellos que están encargados de la custodia. No es el mismo caso de una cantidad de técnicos que hacen un sacrificio desde el punto de vista de la didáctica, y sistemáticamente tratan de generar un nuevo proyecto para esos jóvenes.

Espero que los plazos que estableció el Directorio del INAU -que fueran transmitidos por su Presidente- de fines de febrero, en alguna instancia, y de fines de marzo o eventualmente mediados de abril, en otra, podamos concretarlos, porque creo que gran parte de la discusión que ha tomado estado público subsume el problema de fondo, que es el que no hemos podido asumir a lo largo de la historia, o sea, cómo generamos a través de la permanencia en la reclusión o de las medidas alternativas, nuevos proyectos de vida para aquellos que en su etapa de niñez o juventud infringen la ley. Repito que espero que concretemos, lo antes posible, la alternativa definitiva, y podamos empezar a caminar. Creo que ese es el tema central que tiene entre manos esta Comisión.

Muchas gracias, Señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay más consultas a realizar al Directorio del INAU, solo resta agradecer a su Presidente, el doctor Salsamendi, así como a los Directores Ferrando y Rodríguez por su presencia y su disposición para concurrir a esta Comisión, con quienes seguramente estaremos en contacto permanente a partir de la propuesta que nos han hecho.

(Se retira de Sala el señor Presidente y Directores del INAU.)

Con respecto a este punto, sobre el cual acabamos de recibir el informe de la delegación del INAU y una propuesta concreta, a nadie le debe haber pasado inadvertido que una de las variantes planteadas apunta a crear una Comisión con tres integrantes -aunque ellos están abiertos a modificar el

número- y que tendría un carácter político-técnico. En ese sentido, creo que el espíritu del Poder Ejecutivo es que esa Comisión se integre por personas cualificadas, que representen, a su vez, el consenso partidario que existe con relación a este tema.

Por lo tanto, los partidos aquí representados deberíamos hacer las consultas políticas del caso sobre esta propuesta. Todos sabemos que hay proyectos de ley que plantean la separación del Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción y el INAU, pero se ha hecho una fundamentación bastante clara de los problemas que originaría esa transición. Queda claro que, en todo caso, es el Directorio del INAU el que tiene la voluntad de delegar el poder de conducir y de que se genere una Comisión técnica, calificada y representativa del sistema político. La idea es comenzar con este régimen ya desde febrero o marzo y al mismo tiempo empezar a construir la solución edilicia y espacial definitiva, así como disponer los recursos humanos necesarios, con un horizonte de dos años. Esas son las consultas que habría que realizar sobre este tema, porque en caso de que llegáramos a un acuerdo sobre este punto y a una solución más concreta, podríamos quitar de la agenda una serie de proyectos de ley que en su momento formaron parte las posibilidades que se estudiaron. Inicialmente todos pensábamos que quizás lo mejor era resolver este tema del INAU. Si pudiéramos realizar esas consultas, arribar a una conclusión respecto de este tema y dar la aprobación política para que el INAU implemente su propuesta, sería muy bueno. Después habría que analizar la posibilidad de elaborar alguna redacción específica, como indicaba el señor Legislador Lacalle Pou, para favorecer el consenso, materializar la solución aún más y dar una señal política. Quizás esto podría ser parte del trabajo o de la sugerencia de esta Comisión.

SEÑOR VIERA.- Obviamente nos vamos muy satisfechos de esta Comisión, en la que se presentaron dos propuestas que podrán ser discutibles y mejorables -como lo ha dicho el propio Presidente del INAU-, pero que son serias. Debemos hacer las consultas políticas pertinentes para poder verter luego nuestro punto de vista, pero en mi opinión debería presentarse una propuesta de proyecto de ley porque creo que todos aspiramos a que así sea, lo mejor sería que lo que surgiera de este gran acuerdo político tuviera fuerza de ley.

Por otro lado, es un tanto obvio lo que voy a decir, pero quiero que quede constancia de ello. Cualquier sistema nuevo o modificado que resolvamos e implantemos estará condenado al más absoluto fracaso si no se destinan los recursos necesarios para hacer las inversiones imprescindibles y urgentes, fundamentalmente en materia de lugares físicos donde se puedan instalar a los menores infractores privados de su libertad para buscar su rehabilitación y su contención. Esto es fundamental. Por suerte no estamos tan lejanos de la instancia de la Rendición de Cuentas; supongo que en mayo deberían concretarse esta soluciones y, como resultado del trabajo de esta Comisión, destinarse los recursos necesarios para la construcción urgente de

esos lugares porque, de lo contrario, vamos a volver a fracasar y eso sería lo peor que nos podría pasar.

SEÑOR MOREIRA.- Quiero decir algo en similar tono a lo expresado por el señor Legislador Viera.

Esta ha sido una reunión muy positiva y la verdad es que me he sentido gratamente impresionado por lo que he escuchado. Me parece que este Directorio del INAU le está dando un giro muy positivo a esta delicada y candente cuestión de la minoridad infractora, además de todos los otros grandes temas que tiene bajo su órbita. No conocía la propuesta que hoy se nos ha acercado; la vamos a estudiar y a efectuar las consultas que creamos convenientes.

En lo personal, puedo decir que la duda que tenemos es sobre el funcionariado que actualmente revista allí. Nos han explicado que ese aspecto se está mejorando, que se está capacitando a la gente y que habrá nuevos ingresos de personal. Por eso considero que es necesario un instrumento legal y, además, como señal política así debe ser. Tal como lo comentábamos con el señor Legislador Posada, entiendo que esta transición debe arrojar como resultado que el Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción luego tenga un grado de descentralización mayor y que, en definitiva, no sea un órgano desconcentrado funcionando dentro del INAU, sino que, habida cuenta de las enormes responsabilidades que tiene con los 69.000 jóvenes a los que brinda todo tipo de asistencia, tendría que ser un servicio descentralizado.

Comprendo las dificultades prácticas en este sentido; por ello pienso que se podría recoger en el mismo proyecto la posibilidad de que, luego de un período que fije la ley -dos o tres años, este aspecto se vería más adelante-, esto culmine en un servicio realmente descentralizado y con un grado de autonomía mayor.

Por supuesto que estos aspectos hay que consultarlos; simplemente señalo lo que he estado pensando mientras escuchaba lo expresado en la Comisión.

SEÑOR POSADA.- Por razones obvias nosotros conocíamos desde hace ya varias semanas esta propuesta y quiero decir que la compartimos plenamente. En primer lugar, nos pareció que se trata de una propuesta inteligente del Directorio del INAU, por cuanto se anticipa al problema y no deja que se plantee una demanda desde el sistema político para dar su respuesta; por el contrario, la idea es trabajar y generar una iniciativa que considero que servirá de base para la solución que podamos acordar entre todos los partidos políticos.

Por cierto, compartimos la idea de que se debe elaborar un proyecto de ley, no solo a los efectos de dar un mayor respaldo a la propuesta que plantea el INAU, sino también para brindar esas señales políticas que debemos generar con respecto a un tema como el de la seguridad pública, que es muy

grave y muy sensible para la ciudadanía. Es bueno que se genere una señal en este sentido que cuente con el respaldo de todos los partidos políticos. Por supuesto que vamos a aguardar la respuesta de los demás partidos, pero nuestra posición es apoyar esta salida y compartir la idea de que hay que fijar un plazo en la propia ley en cuanto a la creación de un instituto descentralizado de rehabilitación juvenil. Este tránsito nos parece fundamental porque no se trata de pasar un problema de un instituto a otro, sino de resolverlo y, después, crear un instituto que encuentre una base de trabajo que sea fundamental a los efectos del éxito futuro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Con estas conclusiones damos por culminado el primer punto del orden del día.

Quiero que los señores Legisladores conozcan la propuesta de trabajo que se realizó en base a sugerencias realizadas en la sesión anterior y a un planteo que el Frente Amplio estaba considerando. Restan cinco sesiones por celebrar de ahora hasta el 27 de diciembre, que es la última reunión. Concretamente, la propuesta es que el lunes 13, a la hora 15:00, asista solamente el Ministro del Interior; el jueves 16, a las 11 horas, estaríamos recibiendo a dos instituciones: la Suprema Corte de Justicia y UNICEF; y el lunes 20, nos visitaría el Comité de Derechos del Niño y el Instituto de Sociología del Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Las sesiones del 23 y del 27 las vamos a destinar a trabajar con todo el material acumulado -pues supongo que a esa altura los partidos ya habrán hecho las consultas pertinentes sobre el tema que discutimos del centro de rehabilitación, de modo de llegar a un punto de acuerdo- y con otros puntos que eventualmente se plantearán. Insisto en que en estas dos últimas sesiones vamos a arribar a conclusiones que haremos conocer a través de un informe a la Asamblea General.

Esta es la propuesta que intentamos plasmar, sabiendo que no partimos de cero, pues hay un acuerdo multipartidario. Entiendo que hay algunas instituciones que deben ser consultadas porque de ese modo estaríamos evitando trabajo -si es que todo esto deriva en iniciativas legislativas- a otras Comisiones. Para tomar decisiones políticas necesitamos elementos y como mínimo es necesario consultar a estas instituciones, aunque reconozco que habría muchas más, por ejemplo, la Cátedra de Derecho Penal de la Universidad de la República y de la Universidad Católica del Uruguay. De todos modos, no es demasiado viable recibir a tantas instituciones, pues no contamos con el tiempo suficiente. De cualquier manera, me parece que con esto recorremos todo el espinel -como se dice- de la ley, los organismos internacionales, el mundo de la sociedad civil y el Poder Ejecutivo.

SEÑOR MOREIRA.- Quiero señalar que la visita del INAU en el día de hoy me pareció muy importante, pues es el organismo que gestiona este tema, es el quid, el nudo gordiano en esta materia. De la misma manera, creo que es imprescindible la concurrencia del Ministro del Interior y de la Suprema Corte de Justicia y también de UNICEF. Ahora bien, quienes estamos aquí ya

tenemos una posición tomada sobre estos temas, que podremos moldear o no, pero no sé si es conveniente ser tan consultivo al respecto. Por supuesto que las opiniones de la Suprema Corte de Justicia, del Ministro del Interior y del INAU son imprescindibles; no me estoy refiriendo a esos casos.

En definitiva, nosotros tenemos un proyecto de ley para proponer y ustedes tendrán definiciones en este sentido, sobre lo que seguramente podremos negociar. Sinceramente, no sé si es necesario contar con mucho más asesoramiento ya que todos hemos leído trabajos sobre este tema. En realidad, lo que debemos hacer es conversar sobre en qué nos vamos a poner de acuerdo. La sesión del día de hoy me pareció positiva, ya que estamos avanzando, pero en cuanto a otros temas debemos debatir entre nosotros. Todos los que estamos sentados aquí algo sabemos sobre este tema; a mí me gusta escuchar opiniones -incluso, me he enterado de que UNICEF y el Ministro del Interior han tenido algún cruce- pero, en lo personal, soy partidario de recibir a UNICEF y a nadie más.

SEÑOR POSADA.- Quisiera hacer una sugerencia en cuanto a conseguir una Sala más adecuada al funcionamiento de esta Comisión, ya que para recibir delegaciones esta no es la mejor. Me pregunto por qué no utilizamos, por ejemplo, la Sala 17 del Edificio Anexo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me parece pertinente el planteo ya que en el transcurso de esta reunión también me pareció que esta Sala no ofrece las condiciones adecuadas para recibir delegaciones. Por tanto, pedimos a la Secretaría de la Comisión si puede tramitar un cambio en este sentido.

SEÑOR ORRICO.- Con los debidos respetos para los señores Senadores, quiero decir que cada vez que yo he actuado en una Comisión bicameral, no sé por qué venimos al Senado, ya que aquí es mucho más incómodo que en la Cámara de Representantes. El mal llamado Edificio de las Comisiones tiene Salas previstas para celebrar reuniones con un adecuado funcionamiento. En primer lugar, la Sala 17, llamada doctor Daniel Díaz Maynard, tiene forma de herradura, de modo que todas las personas se ven la cara y es muy fácil sesionar y recibir gente. Allí se reunía, por ejemplo, la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública y funcionaba perfectamente. Ni siquiera creo que sea necesario utilizar la Sala 15, que es enorme y quizás nos perdamos en ella.

Por otro lado, agradezco al Legislador Moreira que me tenga mucha confianza y me haya dicho que si hubiera que elaborar un proyecto de ley, yo me encargue de la redacción. Ahora bien, creo haber entendido que lo que debe hacer esta Comisión es recomendar. Entonces, me parece que no debemos aspirar a tanto, si es que decidimos recomendar una ley. En todo caso, pienso que lo que podríamos hacer es establecer cuál debería ser el marco en el que esa ley debe inscribirse.

Finalmente, debo decir que en lo personal deseo escuchar a los representantes de la Cátedra de Sociología Jurídica de la Facultad, pues me parece que su opinión es clave. Antes de recibir al INAU, por ejemplo, se podría haber razonado que ya conocemos la situación; sin embargo,

honestamente quiero decir que me pareció muy bueno el informe del Instituto; nos dejó la sensación de que sus autoridades realmente saben de qué están hablando. Incluso, tuvieron la honestidad intelectual y política de decir que sobre determinado punto no podían contestar en el momento y que lo debían averiguar. Entonces, insisto en recibir a los representantes de la Cátedra de Sociología Jurídica, ya que reconozco que cada vez que hablé con ellos salí con la cabeza muy abierta a dificultades, que no tenía desde mi visión de abogado. Me parece que se ganaría mucho escuchando su opinión. Por otro lado, naturalmente que la Suprema Corte de Justicia debe venir, hasta por una razón de relacionamiento institucional. En realidad, yo sé lo que opina, no la Suprema Corte, pero sí cada uno de los cinco integrantes, porque creo que como corporación no tienen posición. Como decía, pienso que institucionalmente es imprescindible escucharlos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que todos estamos imbuidos del mismo espíritu y de la necesidad de contar con un espacio para conversar sobre las cuestiones en las que estamos o no de acuerdo. Insisto en que si tenemos la capacidad de aprovechar las primeras tres sesiones, podríamos convocar al señor Ministro del Interior, a la Suprema Corte de Justicia, a la UNICEF -que es la parte correspondiente a organismos internacionales- y a una sociedad civil. Como esta Comisión va a emitir señales políticas, pienso que no estaría de más que, aunque sea en el breve lapso que tenemos, un representante de la sociedad civil pueda dar su punto de vista, y con eso nos daríamos por satisfechos. En ese sentido, no llamamos a una ONG en particular, sino al Comité de los Derechos del Niño que agrupa a una serie de ONG que trabajan en el tema. Propongo que también ese día sea convocada -y con un tiempo acotado- la Cátedra de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho, para que de ese modo puedan quedar libres dos sesiones. Pregunto a los señores Legisladores si podemos llegar a un acuerdo en este régimen de sesiones.

SEÑOR MOREIRA.- Por supuesto que no me niego a escuchar a nadie y que todas las opiniones me parecen importantes. Mi reflexión es simplemente por un tema de economía procesal, puesto que el tiempo es acotado.

De cualquier manera, vamos a conversar fuera de este ámbito para ver si avanzamos en el tratamiento de este asunto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces trasmitimos la comunicación y con esto damos por agotada la agenda del día de hoy.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 13 y 26 minutos.)

MATERIAL APORTADO POR EL DIRECTORIO DEL INAU EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN DEL DÍA

9 DE DICIEMBRE DE 2010

BORRADOR DE PROPUESTA PARA SEMEJI o COMISION DELEGADA DE EJECUCION DE MEDIDAS SOCIO-EDUCATIVAS DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE

El presente es un resumen.

Por ello esta formulado en forma breve y esquemática.

Por otra parte, cabe aclarar expresamente que esta es una propuesta abierta a su discusión y, por ende, no definitiva.

ANTECEDENTES

El Directorio del INAU asume el día 30 de junio de 2010.

Al momento de asumir se encontraba a estudio de la Comisión Multipartidaria en materia de seguridad la suscripción de un documento de consenso al respecto.

Dicho documento esta suscripto desde el mes de agosto y sugiere la creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación a efectos de atender la problemática de los adolescentes infractores de leyes de naturaleza penal contenidas en los arts. 69 y ss. del CNA.

El texto (tomamos la versión de la página Web del Ministerio del Interior) señala, en lo atinente a este tema, lo siguiente:

"3.19.4 Perfeccionamiento del sistema de responsabilidad penal juvenil dotando al Estado de los instrumentos y recursos adecuados para ejecutar lo dispuesto por la Justicia competente, ya sea con medidas que impliquen privación de libertad u otras.

3.19.5 Creación de un Instituto de Rehabilitación de los Adolescentes en conflicto con la ley penal como organismo especializado (Punto 3.16.1) en la ejecución de las medidas dispuestas por la justicia, con el más alto grado de autonomía técnica.
El Instituto constará con personal capacitado e infraestructura edilicia acorde, con el fin de garantizar tanto el efectivo cumplimiento de la medida judicial privativa de libertad, como de asegurar un clima de respeto a los derechos humanos compatible con las necesidades efectivas de reinserción social de los adolescentes. Asimismo, se hará un efectivo seguimiento de las medidas socioeducativas sin privación de libertad determinadas por la justicia que suponen la permanencia del

adolescente en su marco de convivencia familiar y comunitaria, incorporándolo a una rutina educativa obligatoria, de carácter personalizado y que gire en torno a al responsabilización del adolescente por la infracción a la ley penal.".

La referencia que aparece hecha al Punto 3.16.1 dentro del marco de lo dispuesto en el punto 3.19.5 suponemos esta hecha en realidad al punto **"3.18.1. Creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación como servicio descentralizado. Será responsable de la gestión de las medidas de privación de libertad en todo el país, y estará integrado por personal especializado sometido al Estatuto específico requerido para el cumplimiento de la función.**
Se propone iniciar la transición hacia ese Servicio Penitenciario Uruguayo, de la siguiente forma:
· Transfiriendo las vacantes que se produzcan en el Escalafón "L"(Policial), de la Unidad Ejecutora "DIRECCIÓN NACIONAL DE CÁRCELES", y las que se generen en el futuro por creación legal, hacia el Escalafón "S"(Penitenciario), creado por el artículo 48 de la ley 15.851 del 14/12/1986
· Definir derechos y obligaciones del estatuto penitenciario, de modo que no se generen pérdidas de derechos adquiridos por los policías que sean transferidos al novel escalafón.

El Instituto tendrá dos ramas una especializada en Adultos y otra en Adolescentes.

Sobre lo dispuesto por este documento debemos señalar lo siguiente, a Saber:

El mismo fue suscripto el día 10 de agosto de 2010. Como señaláramos, el Directorio del Organismo asumió el día 30 de junio de 2010, por lo cual, a los efectos presupuestales, este no tenía posibilidades reales de incorporar un planteo de esta entidad en su anteproyecto de presupuesto quinquenal.

Sumémosle a ello el hecho de que debía realizarse un análisis del funcionamiento de toda la Institución. Este Directorio había adoptado una decisión previa en el sentido de procurar, por todos los medios posibles, lograr un acuerdo con el P.E. a efectos de que su mensaje presupuestal coincidiera, acordara, con el que este –el P.E.- enviara en su mensaje al Parlamento –en lo que al Inciso 27 refiere-. Esto implicaba, en los hechos, disponer de un menor tiempo aun para analizar y resolver su propuesta de cara a la ya mencionada instancia presupuestal.

Por ello, el Directorio del INAU, en lo referente a SEMEJI –Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción- no planteó una propuesta definitiva sino que acordó con sus interlocutores del P.E. –y así lo anuncio en sus presentaciones ante las Comisiones respectivas de las Cámaras de Representantes y Senadores- que su propuesta era provisoria y que la propuesta que abarcaría la gestión hasta el 2014 -que es lo que puede constitucionalmente resolver- iba a ser presentada en ocasión de la Rendición de Cuentas a presentarse el año que viene –correspondiente al año 2010-.

No obstante ello el Sistema no se ha mantenido "congelado" sino que se realizaron una serie de acciones tendientes a ir logrando algunos objetivos inmediatos y otros mediatos, a saber:

1- Integración y participación, en conjunto con otros organismos estatales, en un proyecto que el País lleva adelante con la Unión Europea en donde se apuesta a la mejora de aspectos vinculados a la Gestión de la Privación de Libertad. Esto comprende, entre otros, los aspectos vinculados a

a) Atención de Salud –en coparticipación con ASSE y el MSP-.
b) Educación, en donde se propone llevar adelante un Programa de Areas Pedagógicas, a efectos de poder asegurar que se curse el ciclo básico de secundaria en los casos que así lo ameriten, incluyendo la construcción de sectores destinados específicamente a aulas –mas allá de lo ya existente y lo que ya esta previsto construir de inmediato, según se explicitará-. En educación primaria se cuenta hoy con 22 docentes (Maestros/as). Se prevé la creación de salones para talleres de oficios y proveer de mas docentes probablemente en convenio con ANEP-CETP. Asimismo se propone ampliar el área de recreación y deporte con mas profesores de Educación Física y recreadores.
c) Capacitación y Gestión de RRHH vinculados a las áreas técnicas y de atención directa –mas allá de lo que se dirá-.

2- Se elaboró un proyecto conjunto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a los efectos de contratar una consultoría que asesore técnicamente en el diseño de una nueva institucionalidad para la atención de los adolescentes en conflicto con la ley.

3 - Atento al problema de superpoblación existente al momento de ingresar este Directorio se priorizó la apertura de nuevas plazas, que atendieran a ese problema y a mejorar las condiciones edilicias existentes, tanto en lo relativo a las condiciones de habitabilidad de los mismos como en lo relativo a sus condiciones de seguridad interna y particularmente externa.

Uno de los problemas que existen en esta materia es la dificultad de calcular la cantidad efectiva de adolescentes que tendrá el sistema, en particular cuando se trata de casos vinculados a "Conducciones" y "Medidas Cautelares". Hacia el futuro, se ha dispuesto la realización de una serie de consultas con operadores e informantes calificados a efectos de culminar la elaboración de hipótesis de máxima y mínima.
Otro aspecto son los plazos efectivos de culminación de obras ya dispuestas –por diversas razones-lo que complejiza la posibilidad de efectiva planificación.
En este ultimo aspecto, a efectos de funcionar como complemento de la obra nueva se dispuso –con carácter transitorio y como solución de emergencia- el alquiler de una serie de módulos de seguridad –contenedores- tal y como lo hiciera en su momento el Ministerio del Interior para solucionar los problemas planteados en la Cárcel Departamental de Rocha.
Los mismos se adecuaron especialmente a los requerimientos de la Gerencia de SEMEJI atendiendo a aspectos de habitabilidad, posibilidades de convivencia y seguridad, incluyendo su adecuación al funcionamiento de oficinas y aulas.
Actualmente se encuentra en funcionamiento uno de estos módulos de seguridad y un módulo destinado a oficina en el Centro de Ingreso Transitorio (CIT) y se prevé la instalación, antes de fin de año, dependiendo de los imponderables propios de estos temas, de un nuevo centro transitorio con capacidad para 40 adolescentes.

Esto permitiría llegar a los primeros meses del año 2011 con al menos 80 nuevas plazas para privación de libertad, considerando como punto de partida la fecha de ingreso de este Directorio.

No obstante, esto no implicaría necesariamente que estas plazas impliquen efectivamente esa cantidad de nuevos lugares en el sistema, pues se requiere trasladar adolescentes de otros centros hoy ocupados a efectos de permitir su reparación o, lisa y llanamente, su desafectación definitiva –en función de que se confirmare lo que mas adelante se dirá-.

4- En la misma línea, los nuevos ingresos, independientemente de las condiciones exigidas en el concurso de ingreso, han realizado, por primera vez, cursos de inducción, incluyendo un conocimiento más a fondo de la institución, legislación vigente y, en lo que respecta a aspectos de la gestión de la privación de libertad, recibieron entrenamiento en la Escuela de Formación Penitenciaria. Así se continuara realizando con todo el personal hoy existente, en forma rotativa y permanente a efectos de salvar un aspecto de la formación que nunca había sido cubierta en el Uruguay. Se pretende continuar en esa línea, estableciendo procesos específicos para trabajar con adolescentes tanto en Medidas No Privativas como en las Privativas de Libertad.

5- Asimismo se comenzó un trabajo de coordinación con el Ministerio del Interior a efectos del análisis de los perimetrales existentes y a construirse. La primera etapa de análisis ha concluido y debería avanzarse en esta línea, particularmente en lo que tiene que ver con el establecimiento efectivo de una guardia externa y apoyo en revisoría (requisa) estable y altamente especializada en los aspectos de control externo de establecimientos destinados a adolescentes.

6- Se comenzaron conversaciones con la CND (Corporación Nacional Para el Desarrollo) a efectos de analizar las posibilidades de construcción de obra nueva, ya fuere en la modalidad de la eventual futura ley de asociación publico-privado u otro. Esto implicaba llegar, como ya señaláramos, a la próxima rendición de cuentas con un proyecto definido.

Cabe especialmente tener en cuenta la aplicación a esta materia, con las particularidades del caso, las previsiones del artículo 680 del Proyecto de Ley de Presupuesto quinquenal 2010-2014, en la versión aprobada por la Cámara de Diputados.

Uno de los aspectos básicos a analizar en esta materia son –fundamentalmente, y entre otros- los preceptos de *Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad,* Resolución 45/113 de la Asamblea General de 2 de abril de 1991.

Asimismo, deberá determinarse la cantidad de plazas que el país pretende disponer hacia el futuro en esta materia. No obstante, y a efectos de ser consecuente con la propuesta que se hará, no avanzaremos en analizar estos aspectos en este momento.

7- Cabe asimismo señalar que el Directorio del INAU, en su momento, y en el marco del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los derechos del Niño/a y el Adolescente propuso la creación de Observadores Externos al sistema a efectos de instrumentar un verdadero sistema de observación y monitoreo permanente del sistema. Recientemente hemos impulsado una nueva constitución, integrando un delegado del Poder Judicial amen de quienes ya lo integraban –UNICEF, Colegio de Abogados, Instituto Luis Morquio y una representante designada por INAU no perteneciente al organismo-. Esto se complementa con los demás instrumentos de visita y control –nacional e internacional- que exceden largamente los utilizados en adultos..

BREVE ANALISIS DEL DOCUMENTO DE CONSENSO

El Directorio comparte el espíritu general del documento –en lo que a su materia refiere- en lo atinente a la necesidad de poseer una Dirección Político-Técnica que posea una alta especialización y dedicación exclusiva al tema en análisis.

Asimismo comparte la necesidad de renovación de infraestructura y profesionalización de los actores del sistema en su integralidad. Finalmente –sin ánimo de agotar argumentos, en aras de la brevedad- comparte la necesidad de generar mayor autonomía al sistema a los efectos de desburocratizar y agilitar las decisiones. En síntesis, generar cambios importantes en la situación actual. Lo suscribimos plenamente.

No obstante ello, las soluciones propuestas poseen una serie de dificultades prácticas y teóricas difíciles de resolver en lo inmediato y también, en algún caso, en el largo plazo.

Todo lo que hoy existe y se ejecuta en SEMEJI corresponde al INAU como institución globalmente considerada (RRHH, Recursos Materiales, Infraestructura, etc.).

Crear una nueva institucionalidad genera una serie de problemas a saber:

a) Como surge del Documento de Consenso, la situación funcional del personal Policial y Penitenciario esta expresamente analizada. Nada se dice de los funcionarios del INAU.

b) Ante ello, claramente la propuesta implicaría que debería modificarse el actual estatus de los funcionarios que hoy revisten en INAU-SEMEJI. Podría entenderse que esto no genera mayores inconvenientes en tanto mantuvieren incambiados sus actuales derechos y obligaciones. No obstante, la pregunta inmediata que surge es si su traslado sería voluntario o compulsivo, y cuales serian los efectos en cada caso. En caso de ser voluntario, al día de hoy no sería posible, pues aun no se ha planteado, evaluar que cantidad de estos funcionarios/as aceptarían la nueva situación funcional o simplemente ser trasladados a otra institución, con la consiguiente imprevisibilidad inmediata en cuanto al mantenimiento mínimo de los servicios.

b) En caso de ser compulsivo –por mandato legal- sin la adecuada negociación y sin preveer la transición, podrían generar, de no manejarse adecuadamente los tiempos, problemas de gestión indeseables en un área tan sensible como todas las vinculadas a la seguridad.

c) Cuándo existen situaciones de desgaste de los/as trabajadores/as por la índole de la tarea hoy estos pueden –no es un derecho, sino una potestad del Instituto- ser distribuidos en otras áreas y programas del INAU. ¿Se mantendrá esta posibilidad? ¿Cómo se viabilizaría? ¿Se "negociaría" caso a caso?

d) Si se optare por renovar completamente la plantilla, incluyendo Gerencia, Direcciones de Programa, Direcciones de Centro, Coordinadores, Técnicos,

Personal de Atención Directa y demás ¿Cuánto tiempo llevaría realizar llamados, formación, capacitación? ¿Qué ocurriría con el sistema durante el periodo de transición con personas que ya sabrían que no desarrollarían mas tareas en ese sistema?

e) ¿Cómo solucionar en forma inmediata la situación de los CIT existentes en todo el país, en los 19 departamentos?. Estos hoy son atendidos por funcionarios que no pertenecen orgánicamente a SEMEJI y desarrollan, en muchos casos, otras tareas en INAU. ¿Cómo se resolvería en forma inmediata esta situación?

f) Los proyectos y programas de Medidas Alternativas que se desarrollan en todo el país, con singular éxito, y una media de 2% de reincidencia, son llevados adelante por funcionarios/as que, en algunos casos pertenecen a SEMEJI y en otros casos –todo el Interior del País- a las Jefaturas Departamentales. ¿Se procedería a integrar todo esto a un eventual futuro Instituto?

g) ¿Deberán crearse departamentos, divisiones, unidades ejecutoras, etc. de la parte contable, sueldos, planeamiento, locomoción, compras, jurídica, RRHH, etc. ¿Se podrá realizar en forma inmediata esto? ¿Cuánto mayor costo implicara?

h) El presupuesto de SEMEJI resulta difícilmente separable –hoy- del resto del INAU en General, entre otras cosas, por las razones antes aludidas. Necesariamente habría que trabajar con mayor profundidad en ello para definir con absoluta claridad a cuánto asciende efectivamente el mismo y cual resultaría ser el necesario para el desarrollo final del proyecto.

i) ¿Se entiende adecuado separar definitiva y absolutamente un sistema de Responsabilidad Penal Adolescente del organismo rector en materia de políticas de infancia y adolescencia (INAU)? ¿Se entiende adecuado generar dos gerencias o direcciones para tratar adultos y adolescentes bajo una misma dirección? ¿Cómo se evaluará este aspecto en organismos y organizaciones nacionales e internacionales vinculados/as a los derechos de infancia y adolescencia a la luz de la vasta normativa internacional existente en la materia?

PROPUESTA

La solución que se propone es de rápida instrumentación, no requiere modificaciones legales –al menos no necesariamente- y permite, si se entiende del caso, continuar discutiendo cual es la solución más correcta al respecto, independientemente de entender por parte de este directorio, que esta solución resulta adecuada.

Logra además que el tema sea conducido en forma transinstitucional con un abordaje multidisciplinario ante un tema complejo y multifactorial que así lo requiere.

¿Cómo se operativizaria?

La ley de creación del INAME (actual INAU) determina en su articulo 7° los cometidos del Directorio del Organismo. (Se adjunta).

Como se vera éste puede determinar la organización interna del Instituto (literal A) en los términos que este entienda (obviamente con los limites que la normativa vigente determina)

A su vez el literal P del precitado articulo determina que este (el Directorio) por resolución fundada puede delegar las facultades contenidas en los literales B, J y O en otros órganos del Instituto.

En lo que al tema en análisis respecta, nos importan los literales B) "Ejercer la dirección y administración del servicio..." y j) "Ejercer la potestad disciplinaria sobre todo el personal del Instituto...". Si bien dice "todo" se sabe que quien puede lo más puede lo menos.

Finalmente, podría analizarse la posibilidad de realizar algunas modificaciones legales inmediatas a este artículo, posibilitando al Directorio delegar mayores facultades que las hasta ahora previstas, a efectos de brindar mayores niveles de autonomía, descentralización y desconcentración al sistema. Todo esto sin perjuicio de la necesidad de una nueva ley orgánica para el INAU, aspecto que este Directorio considera necesario, pero requiere de un tiempo mayor de debate.

¿Cómo se organizaría SEMEJI o COMISION DELEGADA DE EJECUCION DE MEDIDAS SOCIO-EDUCATIVAS DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE?

Dos Propuestas:

a) PROPUESTA 1:

El Directorio del Organismo delega las funciones antedichas en una Comisión Delegada de Dirección y Administración del SEMEJI, presidido por el INAU e integrado por personas designadas por los Ministerios de Desarrollo Social (MIDES), Educación y Cultura (MEC), Salud Publica (MSP) e Interior (MI). **Esto podría complementarse con un decreto del Poder Ejecutivo reglamentado la participación de estos Organismos.**

¿Por qué estos Organismos?

Por las competencias de cada uno, a Saber:

1-MIDES coordinación de Políticas Sociales y políticas de egreso e inserción sociolaboral.

2-MEC por sus funciones relativas a Educación (No formal en particular), Cultura y Justicia;

3- Salud Pública y ASSE por sus responsabilidades en la materia con la intencionalidad de crear un programa de medidas curativas;

4- Interior por todo lo relativo a la Seguridad externa en los casos relativos a Medidas Socio-Educativas Privativas de Libertad.

b) PROPUESTA 2

1. El Directorio del Organismo delega sus funciones en una Comisión Delegada para la gestión del Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción, de tres personas, designadas en base a consultas amplias a nivel del Poder Ejecutivo y Legislativo, que aseguren el más amplio consenso político-técnico posible.

2. Se constituirá un Consejo Consultivo interinstitucional, que tendrá como cometidos (a) asesorar a la Comisión Delegada, a solicitud de ésta o por iniciativa del propio Consejo y (b) coordinar y facilitar el apoyo al SEMEJI por parte de los organismos integrantes del Consejo.

Este último aspecto podría complementarse con un decreto del Poder Ejecutivo reglamentado la participación de estos Organismos

3. El Directorio del INAU (a) definirá anualmente los objetivos, metas y resultados a lograr en esta área, consultando previamente a la Comisión Delegada y al Consejo Consultivo interinstitucional y (b) supervisará y evaluará el grado de cumplimiento de los mismos.

4. El INAU conformará un Departamento de Medidas a Jóvenes en Infracción, que tendrá como funciones elaborar metas y resultados a lograr con este sector de jóvenes a proponer al Directorio del INAU, analizar la situación y la evolución de la infracción juvenil, estudiar sistemas comparados, monitorear, supervisar y evaluar la ejecución de las medidas. Deberá estar conformado por un equipo técnico reducido. La información que releve estará a disposición de la Comisión Delegada y del Consejo Consultivo.

Este último aspecto podría complementarse con un decreto del Poder Ejecutivo reglamentado la participación de estos Organismos

En ambas propuestas existirá una Gerencia Ejecutiva

En ambas propuestas existirían asesores de la gerencia.

En ambas propuestas existirían **cinco programas**, a Saber:

a) **Ingreso, Diagnostico y Derivación (Recordar que esto incluye Hogares Transitorios en los 19 Departamentos del País).**
b) **De ejecución de Medidas Socio-Educativas Privativas de Libertad (cautelares y con sentencia ejecutoriada debiendo asegurarse la separación de unos/as y otros/as).**
c) **De Medidas Curativas (ASSE).**
d) **De Inserción Social y Comunitaria (egreso) y Semilibertad.**
e) **De Medidas Alternativas a la Privación de Libertad y Mediación.**

Finalmente, en la rendición de cuentas que viene se establecería la propuesta presupuestal al respecto o se determinaría la posibilidad de una ley de emergencia que abarque este tópico, determinándose claramente que parte del presupuesto correspondería exclusivamente al nuevo sistema.

A los efectos ilustrativos adjuntamos el texto del art. 7° de la precitada Ley 15977.

LEY 15977

Artículo 7°.- Para el cumplimiento de los cometidos del Instituto, el Directorio tendrá las siguientes facultades:

A) **Determinar la organización interna del Instituto;**

B) **Ejercer la dirección y administración del servicio, dictando para ello las reglamentaciones y resoluciones pertinentes;**

C) Proyectar su presupuesto, el que será presentado al Poder Ejecutivo a los efectos dispuestos en el artículo 220 de la Constitución de la República;

D) Ser ordenador primario de gastos e inversiones dentro de los límites de las

asignaciones presupuestales correspondientes;

E) Aceptar herencias, legados y donaciones instituidos en su beneficio;

F) Gravar y enajenar los bienes inmuebles y muebles del Instituto, requiriéndose para ello la unanimidad de votos de sus integrantes;

G) Administrar sus bienes y recursos;

H) Proyectar el Reglamento General del Servicio, el que será aprobado por el Poder Ejecutivo;

I) Efectuar las designaciones y destituciones de los funcionarios de sus dependencias;

J) **Ejercer la potestad disciplinaria sobre todo el personal del Instituto;**

K) Celebrar convenios con entidades públicas o privadas, nacionales, departamentales o locales. Podrá igualmente concertar préstamos o convenios, con organismos internacionales, instituciones o gobiernos extranjeros, sin perjuicio de las limitaciones contenidas en el inciso final del artículo 185 de la Constitución de la República;

L) Coordinar la gestión de las instituciones públicas o privadas que cumplan actividades afines a sus competencias;

LL) Ser oído en las solicitudes de personería jurídica de las instituciones de protección al menor;

M) Difundir a todos los niveles y por todos los medios posibles, los cometidos y actividades del servicio a su cargo;

N) Ejercer el contralor y la policía de los espectáculos y de las exhibiciones públicas, cualquiera sea el medio de comunicación utilizado, al solo efecto de salvaguardar la salud moral, intelectual o física de los menores;

Ñ) Gestionar de las autoridades competentes la observación, suspensión o clausura de aquella instituciones, obras o servicios que, con violación de las leyes, reglamentos o resoluciones administrativas, impliquen la realización de actividades contrarias al bienestar material y moral de los menores;

O) **Imponer multas en el caso de transgresión a las leyes, reglamentos o resoluciones administrativas relativas a la prestación de los servicios a su cargo. Dichas multas tendrán un límite máximo de N$ 100.000.00 (cien mil nuevos pesos), el que será actualizado al 1° de enero de cada año; de acuerdo a las variaciones del Índice General de los Precios del Consumo, que lleva la Dirección General de Estadística y Censos.**

A los efectos de la comprobación de las transgresiones a que se hace referencia, así como para el correcto cumplimiento de sus cometidos, el Directorio podrá ordenar las inspecciones que estime oportunas;

P) **Delegar, por resolución fundada, las facultades mencionadas en los literales B), J) y O), en otros órganos del Instituto.**

Atentos Saludos.

Directorio del Niño y el Adolescente del Uruguay

Versión taquigráfica de la Comisión del día 13 de diciembre de 2010.

-Sin corregir por los oradores-

ASISTENCIA

Preside : Señor Legislador Julio Bango

Miembros : Señores Legisladores Juan José Bentancor, Jorge Caffera, Jorge Gandini, Luis Alberto Lacalle Pou, Carlos Moreira, Rodolfo Nin Novoa, Jorge Orrico, Nicolás Pereira, Aníbal Pereyra y Tabaré Viera

Concurren : Señor Legislador Daniel Radío y asesor Alberto Scavarelli

Invitados Especiales : Señor Ministro del Interior, Eduardo Bonomi y asesoras psicóloga Gabriela Fulco y doctora Silvia Izquierdo

Secretarias : María Celia Desalvo y Ángela Bernini

SEÑOR PRESIDENTE (Bango).- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 19.)

La Comisión Especial para el Análisis de la Legislación Relativa a los Temas de Seguridad Pública y en Especial la de los Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal tiene el gusto de recibir al Ministro del Interior, señor Eduardo Bonomi, y a la psicóloga Gabriela Fulco y a la doctora Silvia Izquierdo, asesoras.

Esta Comisión de la Asamblea General que se instituyó para tratar los temas de seguridad, particularmente aquellos que tienen que ver con los menores de edad que están en conflicto con la ley penal, ya ha tenido dos instancias de reunión y sesionará hasta el lunes 27 de diciembre, inclusive, teniendo como plazo el día 29 para emitir un informe.

Al margen de la escasez de tiempo que tenemos, hemos entendido oportuno realizar algunas entrevistas con los actores claves en esta temática, entre los cuales se encuentra el Ministerio del Interior. La idea es que podamos tener un primer acercamiento con esa Cartera sobre la temática de la seguridad que, en esta Comisión en particular, decidimos acotarla a las cuestiones vinculadas a los menores de edad en conflicto con la ley penal. No obstante, si el señor Ministro entiende pertinente hacer algún aporte que tenga que ver con aspectos generales para después aterrizar en este tema, nos parecería muy adecuado.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Previo al tratamiento del tema en concreto, quiero plantear lo siguiente.

Nosotros estuvimos en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes, en la Comisión de Constitución y Legislación del Senado y en la Comisión bicameral de estudio de la situación de las cárceles, y en las tres oportunidades -inclusive en más instancias- planteamos la necesidad de elaborar un proyecto de ley del Instituto Nacional de Rehabilitación en general, tal como surgió de la Comisión multipartidaria de seguridad. Así estaba planteado el tema y dentro de ese Instituto podría tocarse el de la minoridad.

En esa oportunidad planteamos que había tres caminos para elaborar ese proyecto de ley: en primer lugar, que nosotros elaboráramos uno y lo enviáramos para que se discutiera en el Poder Legislativo, donde le hicieran los aportes y los cambios que fueran necesarios; en segundo término, que

enviáramos ideas generales y que la tarea legislativa surgiera del Parlamento y, en tercer lugar, que se convocara a una Comisión bicameral con integración del Ministerio del Interior, para elaborar juntos el proyecto de ley.

Pensamos que la convocatoria de hoy era para eso, pero nos enteramos que no.

De todas maneras, aclaro que nos urge el tratamiento de ese tema, entonces, si no es posible hacer un proyecto de ley en conjunto, vamos a enviar uno en general, como figura en el documento de la Comisión multipartidaria. En el proyecto de ley de Presupuesto ya se establece la transformación del Sistema Nacional de Cárceles en el Instituto Nacional de Rehabilitación y se nombra al Director, pero faltan los cometidos fundamentales, lo que tiene que surgir de una ley. Quería plantear esto en forma previa al tratamiento del tema, que hoy es mucho más acotado. Pero, reitero, nos urge una iniciativa en ese sentido porque estamos trabajando en eso; estamos dando varios pasos en función del Instituto y necesitamos el proyecto de ley. Nosotros podríamos haber elaborado la iniciativa, pero nos pareció que había habido acuerdo en que era mejor el camino de convocar una Comisión con participación del Ministerio del Interior para elaborar juntos el proyecto. Fue por eso que no enviamos nada todavía.

SEÑOR MOREIRA.- Aquí hay varios Legisladores que estuvimos en la Comisión multipartidaria y allí coincidimos en la necesidad de la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, recogido en el proyecto de ley de Presupuesto y establecido para delincuentes mayores de edad; en cuanto al de menores, quedó una zona gris relativa a que podía ser una rama del primero o podía existir una rama para mayores y otra para menores. Se crearía un Instituto Nacional de Rehabilitación -habíamos presentado ese proyecto y creo que hay más de uno en ese sentido- un servicio descentralizado o una forma jurídica especial para menores de edad. Las dos alternativas me parecen viables.

Esta Comisión tiene acotado su objeto al tema de la minoridad infractora, por eso nos abocamos a ese asunto, pero en lo que a nosotros respecta la posibilidad puede ser la creación de un instituto con dos ramas, o la creación de dos institutos: uno para mayores y otro para menores. Esa es la tesitura del Partido Nacional.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Efectivamente es así. Se deja una zona difusa que prioriza algo concreto que es que el instituto se encargue de la logística, la administración y la seguridad de un nuevo Instituto Nacional de Rehabilitación que podría tener una gerencia para menores. Se puede entender de las dos formas que acaba de sintetizar el señor Legislador Moreira.

Yo lo planteaba solamente como inquietud previa; debemos avanzar por lo menos en algunas ideas porque es un tema que nos resulta urgente. Aclaro que también este tema nos resulta urgente, no es algo menor; está dentro de nuestras preocupaciones y lo hemos dicho varias veces. Acá hay todo un debate y cuando participamos decimos que lo central hoy es la construcción de un instituto de rehabilitación de menores que realmente los contenga; no tenemos duda en ese sentido. A veces nos parece ociosa la discusión relativa a bajar la edad de imputabilidad o aumentar las penas porque ningún menor cumple el tiempo que el Juez indica que tiene que estar privado de libertad. Nadie recibe el tratamiento que el Juez indica. Entonces, no podemos saber si eso es adecuado o no porque nadie lo cumple. El primer paso es contar con un instituto que asegure que si el Juez establece tres años de pena, se cumpla ese plazo y no seis días.

Hemos planteado situaciones límite. Hace pocas semanas la Policía detuvo un menor acusado de haber matado a una persona, fue ante el Juez, este resuelve su internación, de tarde va a al Instituto donde será rehabilitado y al día siguiente la Policía lo detiene por rapiña. Eso es absolutamente insostenible.

Ese es el primer elemento que, a nuestro juicio, hay que resolver.

También vemos que muchas veces se discute sobre posiciones teóricas: si lo que se necesita aumentar son las penas o la carga de horas privado de libertad, o reforzar la contención fuera de la privación de la libertad, es decir, la contención social, las políticas sociales. A veces, esa nos parece una discusión que está en los libros. Inclusive, hay Jueces que se plantean las cosas de esa forma. Hace unos meses critiqué públicamente a un Juez, me llamaron a un encuentro con el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y pensé: "Bueno, acá me tiran de las orejas, porque yo no puedo hacer eso". Sin embargo, me dijeron: "Todos tenemos la sensación de que lo que usted dice es cierto, por lo tanto, el Juez que usted criticó será trasladado y va a ser Juez de Familia, ya no será Juez de Menores". Ese Juez entendía que el INAU no contenía a nadie por lo que entregaba el menor a los padres, que lo iban a contener mejor. En los libros lo contienen mejor; si es una familia normalmente constituida, con trabajo, funcionando, pero si lo mandó robar, no lo contiene mejor. Al contrario, es parte del problema, no de la solución. Entonces, cuando es así -y es así muchas veces- el eje está en un instituto de rehabilitación de menores que tenga políticas claras. Tampoco se trata de que estén en un instituto privados de libertad, pero no donde circula la droga o el paradigma fundamental sea quien tiene más rapiñas u homicidios. No debe ser un lugar donde a quien esté privado de libertad se lo induzca a identificarse con el victimario. Si en nuestras cárceles el que predomina es el que tiene más delitos graves cometidos, toda la estadía allí estará pautada por eso y no habrá rehabilitación posible. Por más que el menor en lugar de cuatro años, esté ocho privado de libertad, si va a

estar con ese programa por delante, no va a obtener ninguna mejoría, al contrario, va a hacer un posgrado del delito de los trece años en adelante en institutos de menores y de los dieciocho en adelante en cárceles. Por lo tanto, la seguridad es un elemento fundamental pero también el programa de rehabilitación.

He contado varias veces en la Comisión, a la prensa o en charlas que hace un mes o dos estuvimos con el Inspector Guarteche en Israel. Yo tenía cierta visión de lo que podría ser la política hacia adentro del Estado de Israel a partir de lo que era la política hacia fuera, que es muy dura. Nos encontramos con un instituto único, el más duro, en el que tienen a los menores reincidentes que ya pasaron por un sistema tipo INAU y reincidieron o a los que cometieron delitos muy graves; a esos los tienen en otro lado. Era un complejo carcelario con una seguridad muy fuerte pero cada cárcel o cada lugar de privación de libertad tiene una orientación completamente distinta. El instituto de menores lo conducen quienes se preocupan de la rehabilitación de menores, con un grado de seguridad fuerte. Ahí tienen un programa continuo, completo, desde que arranca hasta que termina, y va a la rehabilitación. Hay cosas que ni nos pasan a nosotros por la cabeza cuando encaramos el tema. Por ejemplo, cada menor tiene que tener una mascota y el instituto se la proporciona. Puede ser un loro, un pez, cualquier animal chico, y tienen que cuidarlo. Por supuesto que esto produce que el menor se encariñe con ese animal. Los psicólogos que orientan el instituto consideran esto como el compromiso con la vida, y trabajan en ello.

También tienen un zoológico de animales inofensivos con palomas, gallinas, conejos, ratones blancos, guineas y otro tipo de pájaros, y algunos que no son tan inofensivos, como culebras e iguanas. Los cuidan de a cinco menores, con un psicólogo. Los alimentan, limpian, ven el comportamiento de la vida cotidiana del animal y, a menudo, les dan de comer a las víboras. Hay una pecera grande, vacía, con una víbora y un ratón blanco. La víbora se lo come con todo el rito que eso implica: el ratón se asusta y finalmente la víbora lo aprieta. Cuando lo hace, el ratón orina y defeca. Se dan algunas situaciones. Un menor que violó a una niña muy pequeña se conecta con su víctima -no con el ratón- y a partir de esa conexión comienza un proceso distinto, muy a favor de la rehabilitación.

Un tercer elemento es que fuera del celdario hay un recinto. Nosotros entramos con el Inspector Guarteche, el Embajador uruguayo en Israel y una chilena -que habitaba en Israel- encargada de todo este proceso, que nos pregunta: "¿Qué es esto?". Nosotros miramos y dijimos: "Un living". Era un living de lujo, con un plasma muy grande, muebles modernos, colorido, agradable, de clase media alta israelí, bastante más alta que la nuestra. También tenía una cocina, una heladera llena de cosas. Le preguntamos si allí recibían a las visitas y nos contestó que las visitas iban a otro lugar, que allí periódicamente un psicólogo se reunía con el menor y su familia para que viera

que eso le esperaba afuera. Los menores pueden ir hacia eso o volver a la celda. La conducta que tengan, los lleva a la celda o a eso. Están continuamente mostrando los dos caminos. Esto está acompañado por clases que toman de a cinco. Es un proyecto de rehabilitación que tiene un porcentaje muchísimo más alto que el nuestro de menores que se rehabilitan.

En España vimos algo parecido. Les muestran las dos posibilidades y la progresividad interna -esto se da más en las cárceles de mayores, pero es igual en el caso de los menores- de acuerdo con la conducta. Se les muestra la progresividad y el retroceso, si la conducta no es la adecuada.

Para nosotros eso es lo que hay que construir: la prioridad. No entramos en la discusión de más o menos penas o de bajar la edad de la imputabilidad. Esta es la prioridad.

Hay otro elemento en el debate, que se hace sobre la dureza de las penas, la edad de la imputabilidad y los antecedentes. En el caso de los antecedentes, entendemos que deberían tenerse más en cuenta, no porque rehabilite o no, sino porque muchas veces se cometen delitos muy graves, fundamentalmente homicidios, rapiñas, violaciones, secuestros y copamientos, que además tienen una reiteración importante. Para nosotros no cambia mucho si tiene 17 años y 360 días o 18 años y 3 meses. Si cometió esos delitos hasta los 17 años, no mejora cuando cumpla 18. Inclusive, cuando hablamos con la Suprema Corte de Justicia, con CEJU y con la Asociación de Magistrados, nos dijeron que los Jueces tienen en cuenta los antecedentes, aunque no haya que hacerlo. Pero los tienen en cuenta de la peor manera. Un mayor por tres, cuatro o cinco meses, que tiene un antecedente grave como menor y lo tienen detenido por algo leve, va a obtener la libertad en pocos meses. Para evitar eso hacen una cosa u otra. Lo envían primero al INAU a que cumpla la pena por los delitos que le quedan pendientes de cuando era menor y luego lo mandan al COMCAR por el delito que cometió como mayor o, peor todavía, primero lo mandan al COMCAR por el delito que cometió como mayor y luego al Juez de menores para que cumpla por lo que le quedó pendiente. Entonces, al INAU va una persona que tiene experiencia, que estuvo en el COMCAR y que será un modelo para seguir la carrera del delito. Ese es el peor camino que se puede seguir si se tienen en cuenta los antecedentes.

Entendemos que corresponde tener en cuenta los antecedentes, fundamentalmente en esos cinco delitos a que hice referencia. Hemos hablado sobre esto y tenemos cierto consenso dentro de la fuerza política que gobierna sin tener un texto expresamente delineado.

Creo que por allí van los dos elementos más fuertes, sobre los que podrá conversarse y profundizarse más: la construcción de un Instituto

Nacional de Rehabilitación y tener en cuenta los antecedentes en delitos graves. Se podría manejar la idea de que algunas cosas sean claramente contenidas con penas alternativas, en la medida en que haya un seguimiento no solo de los mayores, sino también de los menores.

SEÑOR LACALLE POU.- Creo que el señor Ministro ha sido muy explícito. Habló de la creación por ley -y subrayo "por ley"- de un instituto de rehabilitación, eventualmente del menor.

Entiendo que el señor Ministro estaría de acuerdo con el tema de los antecedentes de los menores, vía antecedentes judiciales e infracciones a la ley penal. Por lo que manifiesta, no está convencido o no cree que el agravamiento de penas sea el camino. Nosotros sí lo creemos. La máxima pena en un homicidio o en una violación son cinco años.

Quisiera saber qué opina el señor Ministro respecto a la tentativa, en cuanto a la modificación de los artículos 69 y 72 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que hoy no está penada en determinadas infracciones a la ley penal.

SEÑOR VIERA.- La exposición del señor Ministro fue muy clara. Coincidimos en que la prioridad es generar el instituto, aunque yo diría que no solamente esto sino todo lo que implique tener la real posibilidad de contener a los menores infractores, porque si seguimos creando institucionalidad y no tenemos los recursos para invertir en edificios adecuados para la rehabilitación y la contención, vamos rumbo a un nuevo fracaso.

Quisiera saber qué piensa el señor Ministro respecto a algo que no fue tratado en la Comisión Multipartidaria, que es el tiempo de prescripción de los delitos de los menores. Obviamente, esto está en el Código de la Niñez y la Adolescencia y nos parece que también es un aspecto a corregir, ya que los delitos de los menores prescriben en un año o en dos, según su gravedad.

SEÑOR RADÍO.- El señor Ministro expresó una visión favorable a tener en cuenta los antecedentes en casos de delitos muy graves y con reiteraciones frecuentes. ¿En qué influiría tener en cuenta los antecedentes en el caso de los menores? ¿Se considerarían como agravantes del delito, tendrían que ver con la definición de peligrosidad, con el modo de reclusión, con el agravamiento de la pena? ¿Tendría las mismas repercusiones que para los adultos?

SEÑOR MOREIRA.- Hace unos días tuvimos una larga sesión con el Directorio del INAU. Allí se nos planteó la posibilidad de realizar anteproyectos para que, por lo menos por un plazo de dos años o algo así, el INAU se siguiera

encargando de la custodia y la rehabilitación de los menores infractores. Ellos señalaban que cuando se cree el instituto de rehabilitación, mientras se designan funcionarios y se arma toda su estructura administrativa, va a quedar un espacio vacío que alguien tendrá que llenar. Por lo tanto, el INAU, a través de una Comisión delegada, podría encargarse durante un período de tiempo de todo el proceso de custodia y rehabilitación de los menores infractores, con los actuales funcionarios y algunos más de los que se lo dotaría. Quisiera saber qué opina el señor Ministro al respecto, si es que está al tanto de esto.

Por otro lado, a todos nos ha generado dudas el porcentaje de participación de los menores infractores en la actividad delictiva. Yo he encontrado contradicciones entre los enfoques y cifras manejados por UNICEF y los brindados por el Ministerio del Interior. En un caso, se dan porcentajes de participación muy bajos y, en otro, una participación muy importante en la actividad delictiva, que supera el 40% de los delitos, sobre todo en las modalidades más violentas.

Entonces, me gustaría saber qué incidencia otorga en este momento el Ministerio a esa participación de menores en actividades delictivas, especialmente en sus modalidades más violentas.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Voy a empezar contestando la última pregunta.

Para nosotros es muy importante la cifra de participación de menores en delitos y, fundamentalmente, en rapiñas. Creemos que los datos que estaban dando tanto el Observatorio como UNICEF están equivocados, y no porque tomen mal los datos sino porque sacan mal el porcentaje sobre los datos que obtienen. El sistema que utilizan es tomar la cantidad de delitos cometidos, en general o rubro por rubro, y luego calcular el porcentaje de menores internados por los Jueces, pero eso no da la participación de menores en delitos sino el porcentaje de menores procesados. Si hacemos lo mismo con los mayores -cantidad de delitos y cantidad de procesados- no da nada. El número de rapiñas de enero a octubre ronda las 8.600. Sin embargo, hubo 555 procesamientos de mayores y 360 de menores. Es decir que se procesó a novecientas personas, sobre un total de 8.600 rapiñas. Esto es más grave aun si después se estudia cuántas fueron aclaradas. Se aclara un porcentaje mucho más alto que el de procesamientos. Entonces, debemos concluir que un procesamiento no es una rapiña. Se puede procesar por cinco, ocho o diez rapiñas.

Pero ese criterio el Observatorio no lo utilizaba para determinar la participación de mayores porque, si no, sería mucho menor. Así como es menor la de menores, también lo sería la de mayores. Nosotros utilizamos otro

criterio, que puede ser discutible. De esas 8.600 rapiñas, alrededor de 5.000 fueron cometidas por mayores y unas 3.000 por menores, según denuncias policiales. Eso nos da un 46%. Se puede decir -y con razón- que no todas las denuncias a menores eran acertadas, porque puede tratarse de un mayor que tiene dieciocho años y tres meses. La persona se puede equivocar al denunciar. Por eso utilizamos la otra forma de medir el porcentaje: si fueron procesados 555 mayores y 360 menores, podemos decir que los menores internados son más del 40% respecto a los mayores procesados. Habrá que discutirlo, porque el primer criterio a nosotros no nos da nada. Con este procedimiento, a lo sumo, podremos decir que se aclaró -también está mal- el 4,5% de las rapiñas cometidas por menores y el 11% de las cometidas por mayores. Pero nosotros sabemos que se aclararon más de la mitad, por lo que algo está mal en ese porcentaje. Eso lo hemos dicho y lo vamos a seguir diciendo, y no nos preocupa el hecho de defender que no hay que bajar la edad de imputabilidad aunque digamos esto. Uno tiene que sostener una posición a partir de la realidad sin modificaciones, y no modificar la realidad para sustentar la idea que se defiende. En este caso, nosotros entendemos que no hay que bajar la edad de imputabilidad, pero tampoco hay que bajar las cifras de participación de menores, porque de esa forma no resolveremos el problema.

También se preguntó qué se hace con los antecedentes. Nosotros consideramos que conservar los antecedentes tiene varios efectos. El antecedente, tal como lo entendemos nosotros, se tiene en cuenta cuando un mayor comete un delito de los que mencioné, es decir rapiña, violación, homicidio, secuestro o copamiento. En estos casos, el Juez puede solicitar los antecedentes de esa persona cuando era menor, lo que agrava la pena.

Los antecedentes también condicionan la posibilidad de libertad anticipada. Además, la política de rehabilitación es distinta y la clasificación también. Si no se tiene en cuenta esto, fracasa todo lo demás. Puede fracasar la rehabilitación de quien no tiene esos problemas. Digo esto porque se utilizan distintas políticas, por ejemplo, para un menor que tuvo determinada participación en delitos que para otro que tiene otro tipo de participación en delitos. Todo esto hay que tenerlo en cuenta, porque la situación de aquellos que no tienen gran participación en delitos se puede ver agravada. Hay que considerar que algunos siguen la carrera del delito, y otros cometen algún delito.

SEÑOR LACALLE POU.- Quizás entendí mal, pero creo que el señor Ministro dijo que se utilizarán los antecedentes sobre aquel mayor que cometa determinados delitos. Pero lo que yo entiendo -y hacia donde iba el planteo original, con algunas sugerencias del Frente Amplio- es que los antecedentes se utilizarán, a solicitud del Juez, sobre cualquier mayor que cometa cualquier delito, y que lo que figurará es la infracción grave a la ley penal. No sé si soy claro. Lo que interpreto de las palabras del Ministro es que se utilizarán los

antecedentes del mayor que cometa determinados delitos, pero lo que yo entiendo es que a cualquier mayor que cometa un delito se le rastrearán los antecedentes -que estarán vigentes o no se destruirán- si llegamos a un acuerdo, sobre determinadas infracciones graves a la ley penal.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Yo manejé -por que es lo que acordamos- cinco tipos de delitos: rapiña, copamiento, secuestro, violación y homicidio.

SEÑOR LACALLE POU.- El señor Ministro habló de utilizar los antecedentes sobre mayores que hayan cometido determinados delitos, pero para aclarar quiero decir que las infracciones a la ley penal que van a contar serán las cometidas durante la minoridad.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Por supuesto. Estamos hablando de los delitos cometidos durante la minoridad, pero que deben ser tenidos en cuenta para la pena a aplicarse durante la mayoría de edad, para la libertad anticipada, para la política de rehabilitación y para la clasificación.

Por otro lado, no hemos profundizado demasiado con respecto a las tentativas. Sin embargo, eso puede estar contemplado con penas que no sean necesariamente de privación de libertad, sino alternativas. Digo esto porque estuvimos analizando algunos casos, y voy a narrar uno. Hace un tiempo se detuvo a una pareja de mayores, pero que un mes antes eran menores. Estos jóvenes fueron detenidos por un intento de rapiña; el muchacho llevaba un cuchillo y la muchacha un trozo de espejo, y con estos elementos trataron de robar a una menor. Entonces, fueron llevados a una Seccional, pero como no se había cometido un robo o una rapiña -solo había sido intento- y la muchacha que estaba siendo rapiñada no vio el cuchillo debido a que la tenían agarrada del cuello por atrás, el Juez los dejó en libertad. Pero a los tres días volvieron a detenerlos -precisamente en la cooperativa donde vivo- a los diez minutos de haber robado a una muchacha dos celulares, dinero y otras cosas. Entonces, como solo se pudo recuperar un celular -lo demás no fue encontrado- fueron procesados por rapiña y marcharon presos. Lo que digo es que cuando cometieron la tentativa de robo se les podría haber penado con tareas comunitarias y seguimiento. Creo que eso hay que debatirlo.

Con respecto a la prescripción, consultado por el Senador Viera, todavía no hemos hablado.

SEÑOR MOREIRA.- Yo hice una pregunta que el señor Ministro no contestó, pero quizás no esté en conocimiento del tema.

Quisiera saber qué le parece la propuesta realizada por el INAU en cuanto a crear una especie de órgano desconcentrado, una Comisión delegada de integración tripartita -luego se vería la forma de designación- para encargarse de la custodia y rehabilitación de los menores infractores por un período determinado de tiempo, hasta que se cree el Instituto Nacional de Rehabilitación. No sabemos si este Instituto se encargará de los mayores y los menores o si habrá uno especial para menores, pero lo que quiero saber es si el señor Ministro considera viable llevar adelante esa propuesta -ya sea con los actuales funcionarios del INAU y con un proceso de apoyo en infraestructura e inversión o con una dotación mayor de funcionarios- a fin de mejorar lo relativo a la custodia y rehabilitación de los menores.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Creo que es necesario hacer eso porque, si este debate lleva mucho tiempo, será mucho el tiempo que estaremos sin Instituto, y para mí es urgente. Es más: lo hablamos con el Presidente del INAU y creíamos que era posible que, además, el Ministerio del Interior ayudara en este proceso, sobre todo en lo que tiene que ver con la planificación de la seguridad. El punto complejo es si con los actuales funcionarios se puede llevar adelante un Instituto de estas características, que debe tener funcionarios especializados en este tipo de política. Cuando nosotros asumimos modificaciones en la política de cárceles nos planteamos cambiar a los responsables, porque no se puede cambiar las políticas si no se reemplaza a los responsables. Muchas veces los responsables son los que dirigen, pero otras veces son también los que han estado mucho tiempo con determinada tarea que dificulta asumir otra. De todas maneras creo que, por lo menos, van a entrar ochenta nuevos funcionarios al INAU, y tienen la posibilidad de tomar más gente. En los últimos meses ha ingresado gente nueva, lo que hace un número importante. Creo que es necesario llevar adelante esto.

SEÑOR VIERA.- Tengo entendido -no sé si la cifra es correcta- que aproximadamente el 25% de los menores infractores que están privados de libertad padecen enfermedades crónicas -los llamados "inadaptados sociales"- que hacen que puedan considerarse irrecuperables. ¿Esto es así? En ese caso, ¿deberían separarse de lo que hoy es el tratamiento de los menores infractores? ¿Cuál es la opinión del Ministerio al respecto?

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Voy a dejar que la Licenciada Fulco responda esta pregunta, pero antes voy a decir algo.

No conozco la cifra, pero creo que cuando se habla -como dijo el señor Legislador- de inadaptados, más allá del adjetivo que utilice, no se aplica solo a los menores sino también a los mayores, a los presos que están en las cárceles masculinas y a las presas que se encuentran en las cárceles femeninas. Se ha estudiado -por lo menos en una muestra importante- qué

pasó con la niñez y la adolescencia de quienes están presos hoy. Creo que lo que está demostrando ese estudio es que un porcentaje muy pero muy alto fue víctima de violencia temprana. Primero fueron víctimas de violencia temprana y después, en su desarrollo, entran en este tipo de carrera.

SEÑORA FULCO.- Respecto al número de 25% de menores, nosotros no tenemos conocimiento ni registro estadístico de las actuales internaciones del INAU, así que de eso no podemos opinar.

En cuanto al porcentaje de enfermos crónicos, habría que definir exactamente a qué nos referimos cuando hablamos de enfermos crónicos. Me imagino que no está haciendo alusión a enfermedad física sino psíquica.

El señor Ministro hacía referencia a dos estudios que se hicieron dentro del sistema penitenciario. Uno de ellos lo realizamos en el año 1985. Fue una investigación científico criminológica que apuntaba a evaluar la existencia de procesos de victimización tempranos en esta población de adultos en el Penal de Punta Carretas. En ese momento se pudo encuestar un promedio de mil quinientos presos. En esa búsqueda de procesos de victimización tempranos para entender la causal y el fenómeno de la criminalidad encontramos que más del 85% de los allí internados registraban algún tipo de violencia social y/o familiar, entendiendo por social, orígenes en la pobreza, el abandono, el trabajo infantil, la prostitución, la institucionalización temprana, la situación de calle, la mendicidad, la vagancia, etcétera, etcétera, etcétera, que se conjugan y generalmente se dan en forma conjunta con factores de violencia social del mismo nivel: abandono temprano, maltrato físico, emocional, abuso sexual, explotación sexual comercial. Ese mismo estudio lo repetimos entre 2006 y 2009 en el establecimiento correccional y de detención de mujeres Cabildo, y nos dio el mismo porcentaje, lo cual nos habla de que tenemos una población recluida cuyo rasgo es, básicamente, la vulnerabilidad. Por lo tanto, en esta mirada que estamos haciendo hoy respecto, sobre todo, a mantener o no los registros, a pasar los antecedentes de menores, creo que estos estudios inciden en ese sentido.

El Estado falló primariamente al no detectar en forma precoz esta violencia social y/o familiar de que era objeto esa población infantil que merecía protección. Al fallar los sistemas de detección precoz no se puede realizar la intervención temprana y el posterior tratamiento y corte de esos ciclos de violencia. Evidentemente, hay resonancias y múltiples causales del delito, pero esto tiene un peso importante y sustantivo, lo cual determina, entre otros, un cada vez más temprano inicio en el consumo de drogas y en las adicciones. Hoy se está detectando el consumo temprano de inhalantes en niños de 8 y 9 años, y la cifra certera de inicio en el consumo es a partir de los 12 años, vinculado a la comisión de inconductas y de infracciones en esa edad. Por lo

tanto, ahí tenemos otro foco que suma a la vulnerabilidad de estas situaciones que antecedían o que coexisten, que son las de la violencia social y/o familiar. Si además de eso sumamos que, en esa posible institucionalización temprana en institutos de reclusión por las infracciones por las cuales son capturados -muchas veces no lo son- el control social falla y no damos la oportunidad de tratamientos que interrumpan la conducta violenta, evidentemente que esto no se arregla ni cede a partir de los 18 años. Quiere decir que el punto de mantener o pasar los registros -este es un tema de debate que nos cuesta a quienes hemos trabajado en la materia; en mi caso, he trabajado veintinueve años en el tema penitenciario y en la protección de niños- implica tener que aceptar que en este momento la realidad de los menores de 18 años es totalmente diferente a lo que fue en décadas anteriores y que conocimos bajo otra expresión de las inconductas, que no llegaban antes de los 18 años a delitos de la gravedad que hoy llegan. Si llegaban, el registro era excepcional. Había algún caso en toda esa historia en el cual hubiera existido homicidios, violaciones, copamientos u otras infracciones. Hoy en día, esa es la tónica.

Quiere decir que la escalada de violencia de esta minoridad, generalmente en otras décadas, era en forma progresiva y podía sumarse a partir de los dieciocho años si su inicio en las infracciones había sido temprano: a los siete, diez o doce años. La escalada continuaba y veíamos expresiones de mucha violencia a partir de los dieciocho años; ahora todo eso bajó. Quiere decir que ahora, mayormente, la generalidad de la delincuencia menor de dieciocho años llegó al tope de las más graves infracciones. Ese es un cambio social que tenemos que reconocer, que hoy lo tenemos sobre la mesa y, por eso, se está discutiendo este tema.

Entonces, uno de los criterios sería pensar y analizar que si no fuimos capaces de detectar, atender o interrumpir los ciclos de violencia para rehabilitar antes de los dieciocho años, tenemos que posibilitar para esos jóvenes que eso ocurra en algún momento. Si han cumplido dieciocho años y no pasó antes, deberá ser desde esa edad en adelante.

Voy a poner un ejemplo ilustrado que es el siguiente. Si tenemos un individuo que cumplidos los dieciocho años comete un hurto simple, va a ser valorado primero por su primariedad absoluta en el delito; segundo, porque el delito es menor; tercero, porque las probabilidades de salir rápidamente con una libertad provisional son muy altas y, cuarto, porque si cumple la totalidad de la pena -en el caso de que la cumpla- o que salga con una libertad anticipada por ese delito, es probable que el tiempo cumplido a partir de los dieciocho años por ese delito sea escaso o insuficiente y no dé tiempo a la intervención de los programas de rehabilitación para hacer algo por este individuo y su futuro.

Si esa misma persona que cumplió los dieciocho años comete un hurto simple pero, anteriormente, registra el tope de la escalada de violencia que hemos mencionado en cualquiera de los rubros de los delitos más graves, habrá que contenerla en función de factores de vulnerabilidad que den al sistema el espacio y el tiempo suficientes para intentar esa rehabilitación. Ese es un ejemplo que nos puede dar la tónica de lo que pasa diariamente. De lo contrario -en función de la estadística que hemos estudiado en los últimos años- nosotros auguramos una reincidencia segura para esa excarcelación temprana; por eso, tenemos estos números de reincidencia.

Respecto a la definición de inadaptados, debo decir que no la comparto porque creo que en la etapa adolescente todavía hay tiempo.

SEÑOR VIERA.- Comúnmente, la sociedad habla de inadaptados sociales que, en definitiva, serían pacientes psiquiátricos con una disfunción crónica, como me lo definieron algunos profesionales que me asesoraron. Esos son los que no reconocen, generalmente, entre el bien y el mal; están enfermos.

SEÑORA FULCO.- Nos estamos parando en el campo de la psicopatía y creo que eso depende de una buena clasificación interna, tanto en el sistema juvenil como en el adulto, para poder proveer el tratamiento que corresponda a esta psicopatología que es la psicopatía y que, por lo general, produce presos de buena conducta, y eso es lo engañoso.

Además, reglas mínimas de las Naciones Unidas respecto al tratamiento del delincuente nos indican que necesariamente hay que hacer una separación cuando se detectan y clasifican enfermedades psiquiátricas, que deben estar fuera del sistema penitenciario o del de reclusión; deben estar en otro tipo de sistema que generalmente está bajo la órbita de la salud. Allí van los enfermos diagnosticados certeramente, con una patología psiquiátrica irreversible. Pero ahí no hablamos de la psicopatía porque eso va por otro camino y corresponde la reclusión con un sistema particular de tratamiento a la interna.

SEÑOR BENTANCOR.- Es muy delicado el tema de la privacidad de los datos, puesto que eso debe ser garantía para dar lugar a una situación que no obstaculice la rehabilitación de quien fuera menor infractor y ahora es mayor. Digo esto porque si la confiabilidad que tenemos en el resguardo de los datos no fuera tal -pretendemos que así sea- podría darse una suerte de "clearing". Por lo tanto, si existiese un banco de datos, estoy seguro de que habría gente hurgando en él cuando alguien le vaya a pedir trabajo para saber si se lo otorga o no. Quizás, entonces, pretendiendo hacer un bien y teniendo el prontuario de la persona, posiblemente lo estemos perjudicando.

Inclusive, en la Junta Anticorrupción -en la que nosotros hemos declarado y debemos llenar un formulario cada dos años- ha habido muestras sobradas de que hay gente que se entera de lo que está declarando otro por la vía de que de pronto levanta acusaciones y dice: "¿Cómo que no tenía dos autos si yo sé que tiene tres?". ¿Quién le dio ese dato?

Entonces, se me puede decir que la Suprema Corte de Justicia podría ser la caja fuerte para guardar estas cosas.

De todos modos, para mí es un dato no menor tener la absoluta seguridad de que ese banco de datos -que es importante, más allá de la conclusión a la que llegue la Comisión- debe estar preservado de la divulgación o de la perforación que pueda haber, puesto que los intereses que se pueden herir son precisamente los que tratamos de proteger. Me refiero a una reinserción y una rehabilitación de quien delinquió cuando era joven, ahora que tiene edad de mayor.

SEÑOR LACALLE POU.- Voy a contestar esto, aunque no en nombre del señor Ministro. Como en 2006 presentamos este proyecto de ley -que ha tenido su peregrinación en esta Casa- específicamente tienen que suceder dos o tres cosas. La primera, que devenga en mayor de edad; la segunda, que cometa un delito y la tercera, que el Juez solicite los datos. En tal sentido, los antecedentes permanecen en custodia y no están abiertos a cualquiera que los quiera ver; permanecen en custodia del INAU por el tiempo que determine esta Casa y, simplemente, serán utilizados para el caso concreto de ser llevado ante el Juez por la supuesta comisión de un delito, devenido en mayor. Mientras tanto, los antecedentes están en custodia y no están abiertos a la opinión pública.

SEÑOR PEREIRA.- Entiendo la diferencia que había con los datos del Observatorio y de UNICEF. El señor Ministro nos deja planteada una cifra que, sin duda, va a ser de utilidad para el trabajo de la Comisión. Sin embargo, me gustaría que se nos enviara una progresión con esa base de cálculo, algo que será útil para el trabajo futuro de la Comisión.

Por otro lado, sé que en el período pasado existió cierta coordinación entre el INAU, el Ministerio del Interior y la Suprema Corte de Justicia para afinar ciertos criterios. Me gustaría saber si eso sigue existiendo, básicamente a la luz de una información brindada por el señor Presidente del INAU en la sesión pasada en cuanto a que los datos de reincidencia en menores con medidas alternativas a la privación de libertad ronda el 2% o el 3% y es de alrededor del 60% para quienes tienen medidas privativas de libertad.

Dado que en alguna oportunidad vamos a recibir a la Suprema Corte de Justicia, la última consulta que quiero realizar es con respecto a que los Jueces han dicho que hoy toman los datos con dos características.

(Interrupción del señor Representante Orrico)

Una de ellas tiene que ver con que cuando un adulto comete un delito, primero se lo manda a cumplir la pena como adulto e, inmediatamente, como es lógico, si tiene pendiente alguna pena como menor, vuelve al sistema de medidas privativas de la libertad de menores. Y, la otra, es la que no me queda clara, porque, si el proceso se da al revés, ¿cómo justifica el Juez haber levantado los antecedentes o haberlos tenido en cuenta? El primer caso es bien claro, el individuo cumple sus medidas como adulto y, en ese mismo acto, se sabe que tiene medidas no cumplidas como menor. Pero, reitero que si el proceso es al revés, no entiendo cómo se justifica. Probablemente tengamos que realizar esta pregunta a la Suprema Corte de Justicia.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- No sé qué va a responder la Suprema Corte de Justicia. Quiero aclarar que hoy hay más de ochenta mayores de edad cumpliendo privación de libertad en el INAU, que precisamente serían los casos que se han mencionado. Reitero que son más de ochenta. Con respecto a la pregunta del señor Diputado Bentancor, coincido con la respuesta que dio el señor Diputado Lacalle Pou. Es decir que la persona tiene que haber cometido delito, tiene que ser mayor y debe ser el Juez el que pida los antecedentes. Además, quiero aclarar que el único fin de esto tiene que ver con el proceso judicial y no con los antecedentes policiales.

SEÑOR ORRICO.- Quiero realizar algunas precisiones.

En primer lugar, si un individuo tiene una cuenta pendiente como menor de dieciocho años y, luego, como mayor comete un delito y cae, el Juez Penal tiene que pasarlo al Juez de Menores por una cuestión de preeminencia. Es un problema muy sencillo de resolver porque es una cuestión de fechas: primero tiene que cumplir en un lugar y luego va para el otro lado. Es así. No caben demasiadas dudas.

En segundo término, si realmente se aplican antecedentes, se demuestra lo que estaba diciendo el señor Diputado. Nosotros estamos asombrados de cómo algunos periodistas de determinados medios manejan, con toda soltura y libertad, declaraciones bajo juramento que se hacen en sobre cerrado, por ejemplo, en la Junta Anticorrupción; digo esto sin alusiones. De manera que creo que es un dato de la realidad -más allá de que haya que

hacer o no un registro- que en este país hay gran cantidad de registros que se hacen públicos.

En tercer lugar, a mí me parece grave que la Suprema Corte de Justicia diga que los Jueces aplican antecedentes porque, más allá de lo que se opine sobre ellos, la ley ordena destruirlos. Entonces, si eso es así, me preocupo mucho más todavía. Por lo tanto, creo que hay que tener cuidado porque, al igual que en el derecho laboral, en estos casos se debe partir del principio de realidad y, como decía Joan Manuel Serrat, "nunca es triste la verdad, lo que no tiene es remedio". Por consiguiente, es un dato del cual debemos partir.

Quiero aclarar que no me estoy expidiendo sobre el fondo del asunto. Simplemente digo que parece que el señor Diputado Bentancor planteó algo que aparentemente no podía suceder; sin embargo, basta analizar dos o tres ejemplos planteados en esta sesión por parte de algunos señores Legisladores para darnos cuenta de que hay situaciones en las que claramente se han violado disposiciones legales. Entonces, no importa que la ley mande decir que hay cosas que no se hacen; lo cierto es que algunos las hacen. Por lo tanto, hay que tener en cuenta estas cosas y después discutiremos el fondo del asunto.

SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR.- Quiero aclarar que yo no dije que haya un registro de antecedentes. La Suprema Corte de Justicia no maneja un registro de antecedentes. Dije que se sabe quiénes han hecho determinadas cosas, sobre todo en los casos de reiteración profusa. Entonces, se maneja lo que yo dije y no sé si para que conste en la versión taquigráfica se dice lo mismo.

Deseo destacar que en este tema si no transparentamos lo que pasa, no vamos a avanzar absolutamente nada.

SEÑOR LACALLE POU.- Cuando fuimos a visitar al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, una de las preguntas que le hicimos fue que en el caso de que el Magistrado tenga enfrente a alguien que sabe que ha cometido infracciones a la ley penal, que es tristemente célebre, que sale en los diarios y lo conoce todo el mundo, ¿qué hace el Juez? El Presidente de la Suprema Corte de Justicia me contestó que el Juez aplica la ley aun sabiendo que no está acompasando la realidad porque no puede, porque los antecedentes se destruyen física y formalmente, y jurídicamente no existen. Entonces, el Juez tiene que actuar cual si fuera un primario absoluto, aun sabiendo que está siendo injusto de acuerdo a la realidad circundante. Es decir que la información que tengo es a la inversa, es decir que el Juez no las puede aplicar, que no las aplica, aun sabiendo que no está siendo justo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos al señor Ministro del Interior y a su equipo de asesores la rápida respuesta a la convocatoria.

(Se retira de Sala el señor Ministro del Interior y su equipo de asesores)

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a repasar la agenda prevista.

Creo que la intervención del señor Ministro del Interior fue bastante jugosa al igual que la del Presidente del Directorio del INAU en la sesión pasada.

En la próxima sesión, el jueves 16 a la hora 11, recibiremos a la Suprema Corte de Justicia -que aún no ha confirmado su presencia- y, a la hora 11 y 30, al Representante de UNICEF en Uruguay; el lunes 20, recibiríamos al Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho y al Secretario Ejecutivo del Comité de Derechos del Niño. Con eso, terminaríamos la ronda de consultas y opiniones, y nos quedarían los días jueves 23 y lunes 27 para procesar eventuales acuerdos.

Esta Comisión finaliza el lunes 27 y tiene plazo hasta el día 29. Pero creemos que no están dadas las condiciones para presentar un informe y convocar a la Asamblea General para el 29 de diciembre. Hay que tener en cuenta que, además de producir el informe, estaremos votando leyes en ambas Cámaras en sesiones extraordinarias y habría que apretar demasiado el cronograma. Por ello, la propuesta es convocar a la Asamblea General para la primera semana de marzo de modo de dar el informe al Cuerpo y comunicar los acuerdos y disensos que surjan.

SEÑOR LACALLE POU.- El Partido Nacional ha presentado su proyecto de ley que aspiramos a que sirva de base para la discusión.

Después de recibir a las delegaciones, lo que queda es que el Gobierno y el Partido Colorado definan su posición. A nosotros no nos parece necesario venir dos veces a mirarnos las caras. Podemos tener conversaciones informales por fuera de la Comisión y ver cuál es el documento que se va a presentar que, seguramente, tendrá formato de proyecto de ley o algo similar.

En definitiva, habría que terminar con las visitas de las delegaciones el día 20 y no hacer otra sesión hasta que digamos: "Ahora sí, por los puntos".

Por otra parte, tengo entendido que los presupuestos de ambas Cámaras se van a votar en febrero. Quizás, se podría aprovechar ese día para convocar una sesión de la Asamblea General.

SEÑOR PRESIDENTE.- Son bienvenidas las propuestas del señor Diputado.

En primer lugar, las palabras del señor Diputado corroboran la agenda. En la medida en que avancemos en conversaciones informales, es posible que el jueves 23 estemos en condiciones de reunirnos.

En segundo término, la propuesta de la Asamblea General es una posibilidad a valorar. Nosotros propusimos la primera semana de marzo porque nos parecía un tiempo prudente que permitía, con la mayor celeridad posible, dar respuesta a la solicitud del Cuerpo.

SEÑOR ORRICO.- Voy a formular una precisión: más allá de todos ustedes, quiero comunicar al señor Diputado Lacalle Pou que la cosa no se trata de vernos las caras; tengo mejores caras para ver que las de ustedes. No se ofenda nadie.

Hoy, 13 de diciembre, aniversario del nacimiento del General Seregni, voy a recordar una frase que siempre nos decía a sus colaboradores: "Cuando lleguemos al río, cruzaremos el puente".

Creo que es prematuro hacer futurología sobre cómo van a ser las sesiones siguientes y fijar cualquier fecha porque no solo se trata de terminar acá, ponerse de acuerdo y que haya hasta cuatro informes -porque hay cuatro partidos representados- sino que tenemos que ver hasta dónde se puede llegar y cuáles son las decisiones políticas: si lo que se quiere es llegar a un informe único -en cuyo caso cada uno aflojará en algo- o no se puede, y tendrán que presentarse cuatro. Ahora no se puede adelantar eso.

Me parece que no se puede decir tranquilamente que esto ya está porque los proyectos ya se han presentado. Por algo, esos proyectos están hace tanto tiempo y nunca se aprobaron: porque no hay consenso político alrededor de ellos. Si se puede construir, ¡fenómeno! Pero realmente me parece prematuro definir hoy esas cosas.

SEÑOR NIN NOVOA.- La Comisión tiene como objeto presentar un documento que sirva de base para una legislación nueva en la materia. Creo que nosotros cumpliremos con nuestro cometido en la medida en que presentemos uno o

dos documentos -ojalá fuera uno- al Presidente de la Asamblea General, quien convocará a sesión a los efectos de discutirlos.

Me parece que ese es el procedimiento.

SEÑOR LACALLE POU.- Entre gitanos no nos adivinamos la suerte. Hay un proyecto de ley presentado hace mucho tiempo, en 2006, que ha tenido el rechazo sistemático por parte de la mayoría. Hoy, la mayoría está reviendo la posición en algunos temas. Lo que tenemos que esperar es la definición interna del Frente Amplio, además de la del Partido Colorado y del Partido Independiente que, según se lee en los programas de Gobierno, ha estado más en sintonía con la nuestra.

Me parece que ir fijando sesiones sin saber si se va a llegar a un acuerdo o no, no es lo más acertado. Es mucho mejor que nos juntemos dos o tres integrantes y hagamos un punteo. A mi juicio, la próxima sesión formal después de recibir a las delegaciones debe realizarse para expresar en lo que se está de acuerdo o no y hacer los informes.

SEÑOR MOREIRA.- Más allá de las diferencias que existen en cuanto al abordaje de determinados temas, me parece bien importante haber recibido el testimonio del Directorio del INAU y del señor Ministro del Interior, que es el que tiene a su cargo la seguridad pública; es el gran responsable. Nosotros también lo somos, pero en otra medida y en otro campo de acción.

Ha quedado de manifiesto la enorme importancia de la participación de los menores y de determinadas cosas que serán un elemento de convicción inclusive para los que en principio se oponían a ciertas cosas. Yo, después de escuchar al señor Ministro, llego a determinadas conclusiones; después de escuchar al Directorio del INAU, también. Me parecieron positivas las revelaciones que hicieron. Podemos avanzar sobre la posibilidad de una transición hacia un Instituto Nacional de Rehabilitación. Hay cosas que se van encaminando. No soy tan pesimista. En algunas cosas no nos pondremos de acuerdo, pero me parece que podemos llegar a un consenso sobre determinados puntos que serán muy importantes para mejorar las condiciones de la seguridad pública. El mandato es ser positivos y ponernos de acuerdo. Hoy, no hay ningún uruguayo que en esto tenga una visión partidista o ideológica. La preocupación es de todos. La gente nos está exigiendo que nos pongamos de acuerdo. No sé si lo lograremos, pero ese es el espíritu que tenemos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer una precisión sobre el tema de los datos. A efectos de que no quede un eventual consenso en esta Sala acerca

de lo que se ha dicho, en mi opinión, la diferencia tiene que ver con las fuentes, con cómo se construyen los datos y con cómo se analizan los porcentajes. Si esta Comisión entiende conveniente discutir sobre esto, lo podemos hacer, pero no quiero dar por bueno un eventual consenso que no existe respecto a este punto. Obviamente, no vamos a hacerlo en este momento porque en esta Sala sesionará otra Comisión. Hago esta aclaración para que conste en la versión taquigráfica.

SEÑOR MOREIRA.- Creí escuchar -quizás escuché mal- que el señor Ministro estaba hablando de procesamientos. Es decir que el origen de los datos es la Justicia; en un caso, la Justicia de menores y, en otro, de mayores. Escuché hablar de más de quinientos procesamientos de mayores por rapiña y de más de trescientos de menores. Esos son datos provenientes del Poder Judicial.

SEÑOR PRESIDENTE.- En otra oportunidad, le puedo pasar algunos datos del Poder Judicial.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 16 y 50.)

MATERIAL APORTADO POR EL SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR, EDUARDO BONOMI EN SESIÓN DEL DÍA 13 DE DICIEMBRE DE 2010

Montevideo- Diciembre de 2010

PASAJE DE LOS REGISTROS A LA JUSTICIA DE MENORES DE 18 AÑOS QUE HUBIEREN COMETIDO DELITOS GRAVES.

FUNDAMENTACIÓN

(*Comunicación original: Psic. Gabriela Fulco*) .

La iniciativa de mantener los registros de menores de 18 años, para su consulta, por parte de los magistrados penales, se sustenta en los siguientes supuestos:

La evolución del fenómeno de la criminalidad, da cuenta, de un inicio precoz en la comisión de inconductas, de un mayor número de niños y niñas, siendo la edad promedio los 8 años, sumado a un inicio en el consumo de inhalantes y otras drogas, a partir de los 11 años (*Datos de la casuística de estudios criminológicos 2006-2009 del Departamento de Psicología del Establecimiento Correccional y de Detención para Mujeres.)*

La incidencia de factores, socio- económico- culturales – institucionales- y afectivo familiares, presentes en la composición de los fenómenos de violencia social y familiar, vienen determinando desde hace varias décadas, las características de una población infantil- juvenil, cuyo instrumento o recurso de expresión, en la interacción social y en las exigencias de respuestas de sobrevivencia cotidiana es la violencia.

La violencia social y familiar, ha impactado en forma negativa en el desarrollo de niños, niñas y adolescentes, enquistando como rasgo dominante su vulnerabilidad , a la vez que ha determinado en las nuevas generaciones niveles más altos de tolerancia a la violencia.

La vulnerabilidad psíquica refiere a la falta de herramientas a nivel emocional para procesar el impacto de la violencia. Los sentimientos de miedo, impotencia, angustia, tristeza, y otros, al estar ausente la palabra, la contención, las alternativas de respuestas, y el reconocimiento del impacto que ha producido, teniendo a un otro que empatice, con ellos; en suma, cuando no hay un proceso que permita entender y ordenar, la opción reactiva es escasa. Habitualmente se observa la anestesia de sentimientos y o la irrupción de la conducta violenta, en espejo a lo experimentado y a la huella vivencial.

En respuesta a lo anterior, el psiquismo se defiende aumentando los niveles de tolerancia a la violencia. Es decir que se requieren cada vez, niveles más altos de impacto de la violencia, para despertar los mismos sentimientos y emociones y esto aplica tanto para la violencia que se recibe como a la que se proyecta o ejecuta.

La vulnerabilidad y un alto nivel de tolerancia a la violencia, son alertas de peligro para si y hacia los demás. Ello indica la necesidad, por parte del control social de realizar movimientos hacia el encuentro de la población infantil y juvenil con el fin de atender, entender, y procurar el desarrollo pleno de sus potencialidades pero limitando la posibilidad de auto y hetero agresión.

El Estado tiene la obligación de brindar posibilidades para la construcción de ciudadanía. Los niños, niñas y adolescentes que han vivido procesos de victimización tempranos y por lo tanto han generado diversos grados de vulnerabilidad y altos niveles de tolerancia a la violencia, no están en condiciones de ser parte de los procesos de construcción de ciudadanía.

Cuando un joven o una joven que ha cumplido 18 años, comete una infracción menor (como un hurto simple), estará con mayores posibilidades de obtener un procesamiento sin prisión, o una libertad provisional en su calidad de procesado, y ante la tendencia institucional de bregar por las penas alternativas y brindar oportunidades a las personas jóvenes y sin antecedentes penales, podrán obtener los beneficios y ser liberados.

Pero cuando el mismo joven, ha vivido procesos de victimización tempranos y como resonancia de los mismos ha incursionado en el delito en forma precoz, con in conductas de extrema gravedad, como rapiñas, homicidios, copamientos, violaciones, lesiones graves etc, ello cambia la mirada y consideración hacia una nueva in conducta (de los 18 en adelante) como un hurto simple.

Ese joven debe ser – contenido- por el sistema, posibilitando un espacio de tiempo para su atención y **para que todas las instancias de control social anteriores que fallaron o estuvieron ausentes** puedan crearse como obligación de reparar por parte del Estado en tanto responsable de las fallas para su temprana detección y atención , y como derecho de los jóvenes en tanto- primero: victimas de *violencia social: (pobreza- analfabetismo o semialfabetos, situación de calle, trabajo infantil, mendicidad, vagancia, prostitución, etc y familiar: abandono, institucionalización, maltrato fisico-maltrato emocional, abuso sexual, explotación comercial, etc)*

Desde el punto de vista criminológico, los factores de reincidencia están condicionados, entre otros, por la tendencia a la repetición de la in-conducta, en tanto la persona, no encuentra un espacio para la reflexión, el reconocimiento del daño, los orígenes y evolución de su proceder, el

proceso de duelo (en caso de que aún el grado de deterioro del psiquismo no sea extremo), el arrepentimiento, y el diseño (con ayuda) de un nuevo proyecto vital. Ese espacio puede y debe ser ofrecido por el control social, conociendo los antecedentes.

Un estudio realizado en el año 1985, en las personas privadas de libertad en el Penal de Punta Carretas, encuesta realizada a 1500 personas, dió como resultado que el 85% de ellos había sufrido algún tipo de violencia social y /o familiar. La misma encuesta registro un inicio precoz en infracciones y una escalada de delitos que no se detuvo evidentemente a partir de los 18 años. La casuística mostraba como, en muchos casos, la contención de la privación de libertad, era buscada, como forma de encontrar un limite a la in conducta. (*textual; "necesitaba que alguien me parara"-"acá encontré la ley que nunca tuve")* Una gran mayoria, puesto en la escena imaginaria de un rol de "juez", atribuían penas mucho más duras a la mayoría de los delitos.

El mismo estudio se repitió entre el año 2006 y 2009 en el Establecimiento Correccional y de Detención para Mujeres (el cual ponemos a disposición) arrojando resultados similares. Es generalmente, recièn, en el período de reclusión, que algunas personas signadas por graves carencias en su proceso de crecimiento a la vida adulta (cronológicamente), encuentran modelos alternativos positivos de identificación, encuentran espacios de escucha, atención y reconocimiento, encuentran el tiempo para si y recursos para el desarrollo de habilidades, espacios para una socialización positiva, aprendizajes de auto cuidado y desarrollo de la autoestima, y como ya se menciono, espacios con el debido sostén para la reflexión, el repaso, el duelo, la critica, autocritica y el diseño de un nuevo proyecto vital apegado al principio de realidad y no de fantasía.

Es por ello, que cuando aseveramos que el mantener los registros de menores, que han cometido infracciones graves, es necesario, lo es sobre la base de una mirada de protección, prevención y apertura de posibilidades amplias y variadas para su desarrollo. Esto claro está, debe poder hacerse en un sistema penitenciario que lo habilite- segregando, como principio de clasificación positiva, a los jóvenes entre 18 y 21 a 24 años, exento de cualquier manifestación de violación de derechos humanos y disponiendo de los recursos institucionales necesarios para un tratamiento integral personalizado.

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN DE LA COMISIÓN DEL DÍA 16 DE DICIEMBRE DE 2010

-Sin corregir por los oradores-

ASISTENCIA

Preside	:	Señor Legislador Julio Bango
Miembros	:	Señores Legisladores Jorge Gandini, Marco Correa, Carlos Moreira, Juan José Bentancor, Felipe Michelini, Rodolfo Nin Novoa, Luis A. Lacalle Pou, Gustavo Penadés, Nicolás Pereira, Aníbal Pereyra, Iván Posada y Tabaré Viera
Concurre	:	Doctor Alberto Scavarelli
Invitados Especiales	:	Señor Egidio Crotti, Representante de UNICEF en Uruguay y asesoras señoras Lucía Vernazza y Susana Falca
Secretarias	:	María Celia Desalvo Ángela Bernini

SEÑOR PRESIDENTE (Bango).- Habiendo número está abierta la sesión.

(Es la hora 11 y 4.)

-En el día de hoy la Comisión recibe con mucho gusto a los representantes de UNICEF en Uruguay, señor Egidio Crotti, y las doctoras Lucía Vernazza y Susana Falca, a quienes mucho agradecemos su rápida respuesta a nuestra invitación.

Esta Comisión tiene por objeto el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial la de adolescentes en conflicto con la ley penal y, después de una serie de entrevistas calificadas que hemos decidido mantener, procesaremos una discusión a fin de emitir sugerencias a la Asamblea General acerca de la temática que abordaremos.

Cedemos la palabra a nuestros invitados.

SEÑOR CROTTI.- Buenos días a todas y a todos.

Ante todo, debo agradecer el privilegio de poder compartir con ustedes este debate sobre un tema muy central en el país que tiene que ver, como se ha dicho, con el derecho a la seguridad por parte de la ciudadanía, y también con los derechos de la persona, en particular la temática de los adolescentes en conflicto con la ley.

Quisiera decir que mi intervención no va a estar basada en mi pensamiento personal ni en posturas políticas o ideológicas porque, en este momento, estoy en este ámbito representando a UNICEF. Entonces, creo que es importante compartir con ustedes algunos de los principios sobre los cuales -lo digo con cierta satisfacción- la humanidad se ha puesto de acuerdo, desde el momento en que la enorme mayoría de los Estados en el mundo han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño. Entonces, trataré de ubicar mi intervención a partir de algunos principios establecidos en este tratado internacional y de hacer un esfuerzo para ver cómo eso se refleja y se compatibiliza con la realidad cotidiana que viven las personas en Uruguay.

La Convención de los Derechos del Niño es muy específica cuando se refiere a la relación entre los menores de dieciocho años y la Justicia. Si bien en otros capítulos es bastante amplia y establece principios generales, profundiza bastante en los detalles en sus consideraciones relativas a esta relación entre la infancia y la Justicia, en particular, cuando se trata de la relación entre niños o adolescentes que entran en conflicto con la ley penal.

Antes que nada debemos decir que la Convención sobre los Derechos del Niño no considera a los adolescentes irresponsables ni inimputables; no promociona la impunidad. Lo que prevé es que el Estado, en su respuesta punitiva a las infracciones a la ley cometidas por los adolescentes, implemente un sistema de responsabilidad penal juvenil específico, con algunas características que brevemente voy a recordar. De todas maneras, la respuesta

del Estado no puede ser la misma cuando trata una persona menor de dieciocho años que cuando trata un adulto. Esto está basado en un elemento científico que va más allá de los derechos y de la justicia, y que tiene que ver con el desarrollo del menor, que no es igual al de un adulto y con la autonomía relativa que tiene una persona que está en crecimiento y que está estableciendo lo que será su personalidad y su contribución a la sociedad.

Lo primero que se establece es que se debe fijar una edad mínima por debajo de la cual el Estado renuncia a cualquier tipo de intervención penal. En Uruguay, el Código de la Niñez y la Adolescencia establece un sistema específico para adolescentes entre trece y dieciocho años.

También implica un sistema de justicia penal juvenil o de adolescentes la existencia de tribunales en primera y segunda instancia especializados, con profesionales que, además del conocimiento del Derecho, tengan claro que están interactuando con personas en formación.

Se establece la necesidad de una defensa pública fuerte. Durante todo el pasaje por el sistema penal, el adolescente debe ser asistido por un abogado o un tutor. Esta es una garantía del mundo de los adultos que se baja al de los adolescentes. También se determina que debe haber un debido proceso, con todas las garantías establecidas para la persona adulta.

El último punto tiene que ver con que existan penas diferenciadas en relación a los adultos. Esto no significa -a veces hay una interpretación errónea en este sentido- que la Convención sobre los Derechos del Niño no contemple la privación de libertad. Hace referencia a la privación de libertad, pero como una medida extrema relacionada con los delitos más graves -esencialmente contra la persona-, que debe utilizarse como último recurso.

Debemos recordar que la privación de libertad en los adultos y, en especial, en los adolescentes es solo la privación de libertad; no significa la privación de otros derechos fundamentales. Entonces, debería preverse que la privación de libertad no implique la privación de acceso a la salud, a la educación y a ser tratado en condiciones dignas.

Por otra parte, la Convención insiste en la necesidad de que el Estado, además de prever condiciones de privación de libertad dignas, implemente medidas alternativas serias. Este es un tema que podemos analizar más adelante. Muchas veces, la inexistencia de recursos, hace que la privación de libertad se utilice de manera demasiado amplia. Además, si las medidas alternativas a la privación de libertad no son serias, la sociedad considera que la respuesta que le da el Estado no le ofrece la garantía de que los delitos o infracciones sean sancionados.

También son importantes los programas que faciliten, una vez cumplida la pena, la posibilidad de una inserción. En este punto podemos dar una visión de cómo funciona esto en Uruguay. Es bastante irrealista pensar que un adolescente que pasó ocho meses, uno o dos años en una cárcel -con las

condiciones que tienen en este país-, al que muchas veces se le administran psicofármacos para que esté tranquilo, que después es redepositado -disculpen que use está palabra tan cruda- en la misma situación de origen, por algún milagro tenga oportunidad de crear un proyecto de vida digno.

Creo que este es un tema muy complejo y entiendo la preocupación del Poder Ejecutivo y de los Legisladores porque sienten la demanda de seguridad, sobre la cual podemos discutir largamente cuánto es realidad y cuánto percepción, y entiendo que cuando una persona o una institución tiene una responsabilidad hacia la sociedad, a veces, la sensación se transforma en realidad. Podemos también discutir largamente sobre cuánto y cómo los medios influyen en esto, pero esa sería una discusión teórica y ustedes están para ver qué tipo de respuesta se puede dar a una situación instalada en un componente fuerte de la opinión pública en cuanto al aumento de la inseguridad y de la participación de los adolescentes en la misma.

¿Por qué digo que es un tema complejo? Porque para ser manejado de la manera más razonable posible necesita de la intervención de tres Poderes que, afortunadamente, en democracia, son autónomos: el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que ustedes representan y es un componente importante porque en base a la ley se determinan las respuestas, los flujos y las programaciones. Para ser resuelto, este problema necesita que haya cierta concordancia entre esos tres Poderes autónomos.

También es un problema complejo porque no conozco sociedades que hayan erradicado completamente la delincuencia, aparte de algunas dictaduras sanguinarias que lo han resuelto con masacres. Es importante entender que no hay recetas mágicas por las cuales, a través de un cambio legislativo o institucional se pueda erradicar la delincuencia. Sin embargo, como UNICEF, pensamos que es posible contenerla y, sobre todo -es una apreciación personal-, una sociedad que renuncia a dar una segunda o tercera posibilidad a una persona que todavía no ha cumplido los 18 años, en cierto sentido, está admitiendo su fracaso.

Antes de que se planteen las interrogantes, quiero decir que frente a esos principios internacionales debemos considerar cuál es nuestra lectura de cómo está funcionando el sistema en Uruguay ahora.

Uruguay tiene un sistema de responsabilidad penal juvenil de 13 a 18 años, por lo cual, no podemos decir que los menores de 18 años son impunes por ley porque esta establece que toda persona que haya cumplido los 13 años y que todavía no tenga 18 años y está imputada de haber cometido una infracción a la ley tiene que pasar a través de la Justicia especializada, lo que muchas veces implica la privación de libertad.

¿Cuán especializados son los tribunales? Creo que falta avanzar mucho. Por ejemplo, solamente en Montevideo existe un Juzgado Especializado de Primera Instancia; todavía no se ha ampliado al resto del país. Tampoco existe un Tribunal de Apelaciones Especializado en Segunda Instancia.

Lo que voy a decir a continuación no es muy popular: a veces nos parece que hay un uso extendido de la privación de libertad -sobre todo, como medida cautelar- por delitos que, una vez pasado el Tribunal, no implican una condena con privación de libertad. Por ejemplo, en 2009 en Montevideo 503 adolescentes fueron privados de libertad como medida cautelar y solo 442 fueron sentenciados a la privación de libertad.

SEÑOR LACALLE POU.- ¿Puede reiterar las cifras?

SEÑOR CROTTI.- Fueron 503 privados de libertad como medida cautelar y 442 sentenciados en 2009. La fuente es el Juzgado Letrado en materia de adolescentes en todo el país; se trata de un informe concluido acerca de los procedimientos infraccionales.

Cuando se utiliza mucho la privación de libertad de manera cautelar se genera hacinamiento, un número excesivo, no programado, de adolescentes en las cárceles, lo que conduce a los problemas que todos conocen. Ese es el otro punto que quisiera abordar: de verdad pienso que Uruguay no puede estar muy orgulloso de las condiciones de privación de libertad a las cuales, en general, son sometidos los adolescentes. Tampoco creo que la sociedad se puede sentir más segura sabiendo que estos adolescentes están siendo contenidos en esta situación.

Disculpen la franqueza pero el alto número de fugas -no quiero dar datos específicos porque es difícil pero es de conocimiento común que hay muchas- casi parece una suerte de atajo que el sistema está implementando porque no tiene lugares adecuados también debido a esta utilización ampliada de la privación de libertad como medida cautelar.

Tampoco es un argumento popular que lleve a ganar muchos votos, pero un sistema democrático de Justicia que no tiene una defensa fuerte, no es tal. Me refiero en particular a la defensa pública, porque la enorme mayoría de los adolescentes acusados de infringir la ley recurren a ella. Nosotros estamos trabajando para fortalecerla. De 186 procesados en Montevideo en 2009, la defensa pública interpuso recursos solamente doce veces, lo cual puede generar dudas. Reitero que promocionar la defensa pública puede no ser muy popular, pero siendo UNICEF un organismo de Derechos Humanos, es importante subrayarlo.

Las condiciones de privación de libertad las conocen porque ha habido varios informes, por lo que no voy a abundar en ello.

Un último punto -sobre el que quizá se formulen muchas preguntas- es que hay un debate bastante rico sobre los datos, en el cual mi institución y yo hemos estado involucrados. Antes que todo quisiera decir que en UNICEF no tenemos una postura ideológica ni el objetivo de subestimar el fenómeno. Sería muy ingenuo de parte de una institución como UNICEF tener ese objetivo. Nosotros estamos tratando de ayudar al país a medir en su justa dimensión el fenómeno de la participación de los adolescentes en los problemas de

seguridad. Algunos países lo subestiman y otros lo sobreestiman y creo que es importante tener datos sobre los que haya acuerdo y sean comparables. Creo que ese no es el caso de Uruguay.

Durante el último año del primer Gobierno del Frente Amplio firmamos un convenio con el Ministerio del Interior, la Suprema Corte de Justicia y el INAU, para armonizar los datos que recoge cada institución. La Policía recoge las intervenciones policiales, cuántas veces ha intervenido en asuntos que tiene que ver con los menores; la Suprema Corte de Justicia conoce los procedimientos judiciales, y el INAU el seguimiento de las medidas. Este convenio está vigente y desde 2011 se podrán recoger datos a partir de criterios que permitan una adecuación y una comparación. Creo que no es el caso ahora.

Asimismo, debo decir que ninguno de esos datos nos da una dimensión específica respecto al aumento o la disminución de la delincuencia. Los datos que nos da el Ministerio del Interior son las intervenciones policiales, pero que haya más intervenciones policiales no implica que haya más delitos. Si, por ejemplo, en un territorio tengo cien efectivos y, luego, pongo trescientos, imagino que va a haber más intervenciones, pero ¿qué es lo que sucede? ¿Se trata de una mayor capacidad de respuesta del Estado o de un aumento de la delincuencia? Entonces, la cantidad de intervenciones policiales es un indicador, pero no es un elemento para definir si hay aumento o disminución de la delincuencia. Además, también hay que tener en cuenta lo que sucede a nivel del Poder Judicial. En todos los países hay una diferencia entre las intervenciones policiales y las instrucciones de procedimientos de parte del Poder Judicial, y eso es lo que caracteriza a un Estado democrático. Hay una intervención de tipo represivo y, luego, una instancia judicial que, a veces, desestima algunas de las intervenciones policiales.

Sé que es muy complicado el tema de los datos. Lo único que podemos decir con certeza es que en este momento no tenemos datos sobre los cuales podamos ponernos de acuerdo, por lo cual, creo que hay una debilidad institucional en este sentido.

Finalmente, creo que a veces hay cierta sorpresa o decepción -lo he vivido en varios países- porque hay países que han hecho muchísimos esfuerzos -Uruguay es uno de ellos- en materia de política social. En Chile, a pesar de que disminuyó de pobreza, ocurrió lo mismo. También podemos ver este fenómeno en Brasil. Y uno se pregunta cómo es posible que a pesar de esas políticas sociales, no siempre disminuya la delincuencia. Es claro que las políticas sociales son un elemento fundamental en términos de dar perspectivas de inserción a sectores de la población que no la tienen, pero por sí solas no son suficientes. Hay también una necesidad de políticas más específicas en cuanto a la prevención de la delincuencia y la respuesta del Estado tiene que ser justa, ni blanda ni excesiva, porque si no, hay dos peligros. Si es extremadamente represiva, ello puede tener un retorno político a corto plazo, pero en el largo plazo no se ha demostrado que eso sirva. Y si el Estado no responde de ninguna manera, puede llegar a suceder que se

regrese a una especie de ley de la jungla y que las personas quieran manejar los asuntos de conflicto ellos mismos.

SEÑOR LACALLE POU.- No tengo claro si quiero hacer preguntas, debatir, discutir. La verdad es que la exposición la quiero dejar decantar, como el vino. En este momento estamos situados ante una institución de una trascendencia e importancia mundial, y a veces los planos mundiales y los nacionales difícilmente pueden encastrarse.

No sé hace cuánto tiempo que el señor Crotti está en nuestro país. Veo que maneja datos muy precisos y si bien UNICEF no es una organización política, en dos o tres oportunidades sobrevoló de manera muy rasante los temas políticos.

Entonces, capaz que esta charla es más para un café y no para una discusión formal. El intercambio de datos siempre nos viene bien, porque la obligación de UNICEF es, como expresó el señor Crotti, defender los derechos del niño, etcétera, y la nuestra ya es un poco más compleja -muchísimo más compleja-, tenemos que abrir más el abanico; no solo abarca a los niños y adolescentes o a determinadas situaciones de niños y adolescentes.

He leído recomendaciones y los documentos firmados por los países. Creo que hay que ser muy delicado a la hora de firmar determinados tratados internacionales porque, después, hay que respetarlos y hacerlos valer, y la realidad nacional no es la misma que la que puede tener Alto Volta, Nigeria, Chile o una favela en Brasil. Entonces, se complica cuando aplicamos políticas nacionales bajo recomendaciones internacionales. Pasa en las Naciones Unidas cuando le dicen a un país que no puede ir a la guerra, este dice que sí y, al otro día, va a la guerra. Hay países que firmaron tratados internacionales sobre derechos del niño y tienen la edad de imputabilidad en los 12 y 13 años.

A veces, a nuestro país se le exige -con razón- el cuidado de los derechos, la reserva, sobre todo en lo que refiere al último tema que manejó el señor Crotti, relativo al cruce de datos, que no terminé de entender. En el año 2006 presenté un proyecto de ley referido a los antecedentes de los menores. El señor Diputado Michelini me hizo una observación que acepté y estaba dispuesto a hacer una modificación. Yo había puesto los datos administrativos y judiciales. Él me preguntó por qué había considerado los datos administrativos. El señor Crotti lo mencionó.

Me gustaría conversar con más tiempo. Entiendo la posición que se nos viene a plantear. Si hubiera votos de por medio, UNICEF tendría más que nosotros en este tema, porque por lo menos aparece como más sensible e ideal. Y no lo digo en tono peyorativo ni despectivo, sino al contrario. Ese es el rol que tiene y que celebro. Son los equilibrios necesarios en cualquier sociedad.

Termino con lo que dije antes: UNICEF es internacional y nosotros somos gobernantes de un territorio con sus propios problemas específicos.

SEÑOR MICHELINI.- Agradezco la presencia del Representante de UNICEF y su equipo en esta Comisión Especial de la Asamblea General. Vaya también el reconocimiento al trabajo que ha hecho UNICEF, no solo en nuestro país, sino en el mundo, en promoción de los derechos del niño, la niña y el adolescente.

Ratifico la idea que expresó el señor Diputado preopinante en el sentido de que, a veces, hay que darse un tiempo para leer las versiones taquigráficas sobre temas que, naturalmente, son de mucha sensibilidad y muchos matices, a los efectos de meditar al respecto, ya que una lectura más atenta y más desapasionada permite sacar mejores conclusiones o plantearse preguntas más adecuadas.

Voy a formular seis preguntas.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño fue aprobada en 1990 y tuvo una amplísima aceptación mundial; fue una de las que se ratificaron y se pusieron en marcha con mayor rapidez, probablemente, apelando a un sentido de todos los Estados de que la situación de la infancia o de los niños y adolescentes genera naturalmente una especie de sensibilidad.

Pero al mismo tiempo, a veinte años de aprobación de esa Convención internacional, lo cierto es que la experiencia de trabajo es dispar. Entonces, las preguntas que formularé son las siguientes.

En primer lugar, ¿cómo ubica UNICEF a Uruguay con relación a la región y al mundo, en general, particularmente en materia de adolescentes en conflicto con la ley penal?

En segundo término, ¿cómo ubica las compatibilidades de nuestras leyes internas con relación a la Convención?

En tercer lugar, ¿se tiene una evaluación del presupuesto que el Estado uruguayo asigna en materia de niños y adolescentes, en términos comparativos?

En cuarto término, en términos comparativos, ¿la institucionalidad está cumpliendo los objetivos de promoción y protección?

En quinto lugar, ¿cuál es la evaluación de UNICEF con relación a la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia? Fue hecho con enorme esperanza -diría- de que mejorase la situación de los niños y los adolescentes, y ya han pasado varios años de su sanción.

Por último, Uruguay vive con angustia la contradicción sobre los datos. El fenómeno del desarrollo de políticas públicas con datos en otras áreas del conocimiento viene de larga data. En materia de empleo, si uno hace políticas públicas, evidentemente habla de ello; hay diversidad de indicadores para referirse al empleo. En materia de infancia, eso se está por construir.

Concretamente, mi pregunta es la siguiente. ¿Qué tan atrasados estamos con relación a la región y a Europa?

Naturalmente, algunas de las preguntas que formulé son de mucha amplitud, pero son las que surgieron durante la exposición que realizó el representante de UNICEF en Uruguay. El señor representante las acotará; no quiero ponerlo en la violencia de tener que responder sobre algunos temas que son muy amplios. Si no vino con los recaudos suficientes, en todo caso, quedarán las respuestas para otra oportunidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha sido bastante clara la exposición.

Concretamente, quiero formular un par de preguntas, en virtud de su experiencia como representante de un organismo internacional con sede en Uruguay.

La primera pregunta es la siguiente. Se ha dicho que, en muchos países, la ley penal se empieza a aplicar a partir de los 12, 13 o 14 años. Me gustaría que UNICEF respondiera, si puede, cuáles son los países en los que no hay sistemas penales juveniles, porque si se aplica el código penal de adultos a partir de los 12, 13 o 14 años, se supone que en esos países no hay sistemas penales juveniles, como plantea la Convención. Me gustaría que se echara luz al respecto, porque es un tema que muchas veces se plantea en el debate que tenemos.

La segunda pregunta también tiene que ver con la contextualización en Uruguay de la situación de los adolescentes. El representante de UNICEF dijo en su intervención que no se puede considerar a una persona menor de 18 años igual que a un adulto, porque está pasando por una etapa particular de su vida. En contrario, se ha argüido que con los cambios civilizatorios que ha habido, a esa edad ya se está en capacidad de asumir responsabilidad penal, sabiendo que siempre hay una línea muy delgada que se traza entre la existencia de un sistema penal juvenil hasta determinada edad y otro, que está inmediatamente después de la edad. En la medida en que lo permita el tiempo y acotando la respuesta -de lo contrario, esta pregunta podría abrir la puerta a disquisiciones que no queremos plantear en esta Comisión-, contextualizándola en Uruguay, quiero saber qué se opina al respecto, si hay fundamentos para sostener que, a pesar del cambio en las sociedades, se debe mantener una divisoria entre quienes son menores de 18 años y quienes no lo son.

SEÑOR CROTTI.- En primer lugar, quiero decir al señor Diputado Lacalle Pou que, con mucho gusto, podemos ponernos de acuerdo para tomar un café y seguir discutiendo este tema.

Con respecto a la pregunta que hizo el señor Presidente relativa a la edad, creo que muchas veces hay confusión al respecto. Por ejemplo, he leído en los diarios -a veces, uno lee estas cosas en los diarios- que un Diputado de este país dijo que el Gobierno de Bachelet bajó la edad de imputabilidad a los 14 años. Entonces, yo podría decir que el Gobierno uruguayo la bajó a 13

años. En la región, salvo excepciones raras como Argentina, que tiene un sistema muy difícil de definir, siendo totalmente inimputables los menores de 16 años, pero puestos en privación de libertad por protección, esperando a que cumplan los 18 años para juzgarlos -es un sistema muy raro, como muchas veces pasa en este país-, y algunos Estados de México, todos los países en la región tienen un sistema de responsabilidad penal juvenil. Repito que ello no implica que los adolescentes sean impunes. En Uruguay, se empieza a aplicar el sistema penal de adultos a partir de los 18 años, pero eso no significa -lo vemos- que los menores de 18 años queden totalmente por fuera de cualquier intervención legal. Lo que preconiza la Convención es que haya un sistema específico.

Como dije al inicio, tampoco se está señalando que todos los adolescentes son buenos y que uno debe darles una palmadita y decirles: "Andá para tu casa", esperando a que cumplan los 18 años. No; debe haber medidas. Francamente, la ley debe tener una visión socioeducativa, pero las medidas deben ser sanciones; me parecería bien que se las llamara "sanciones". A un adolescente, que frente a la justicia penal juvenil es responsable a partir de determinada edad -en Uruguay, desde los 13 años hasta los 18 años-, ¿qué se le impone? Sanciones. Ahora, todo es muy relativo. No se trata de que cuando uno cumple 18 años, es adulto y a los 17 y once meses todavía es adolescente. Son medidas que se han tomado porque algo se debe señalar. Lo mismo sucede con la mayoría de edad. ¿Por qué uno puede votar a partir de los 18 años -en algunos países, a los 21 años- y no a los 17 años?

Entiendo lo que dice el señor Diputado Lacalle Pou con respecto a la complicación por lo nacional e internacional, pero creo que tampoco estamos diciendo que la humanidad renuncie a tener algunos estándares mínimos que se tratan de implementar en todo el mundo. Si hay acuerdo en que la tortura es algo inaceptable, es bueno que establezcamos un marco internacional que exprese que la tortura es inaceptable y que, después, se aplique en los diversos países.

SEÑOR LACALLE POU.- Y que es inaceptable matar a mujeres a pedradas.

SEÑOR CROTTI.- Exacto. Sabemos que eso se aplica. Estamos tratando en un mundo muy complejo, diverso y conflictivo, en el que podemos tener algún elemento básico de acuerdo. ¿Cómo se relaciona eso con la realidad nacional? Ustedes, como Diputados, tienen una tarea difícil pero, al mismo tiempo, muy digna.

En el continente no hay ningún país que juzgue al niño de 12 y 13 años como adulto. Sí hay países en los que la edad de responsabilidad penal está establecida a los doce años mientras que en Uruguay es a los trece, con sistemas que, en principio, tendrían que ser especializados. Que todos los países tengan sistemas especializados es un camino pero, repito: la regla básica mínima es que haya un debido proceso, que se cuente con la presencia

de un abogado, que la pena no sea igual a la de los adultos. y -agregaría- que realmente la privación de libertad sea destinada a los delitos más graves.

Algo interesante que siempre dice un Juez brasileño, de Porto Alegre, es que en estos casos el tiempo es distinto. Yo tengo 57 años, y si me dan cinco años de cárcel, ¿qué representan como porcentaje de mi vida? No soy un experto en matemática, pero es un porcentaje bastante mínimo. Creo que si me hubieran dado cinco años a los 17 habría sido distinto, porque a los 15 esos años representaban un tercio de mi vida. Por eso también se trata de promocionar que la pena privativa de libertad sea más mitigada hacia el adolescente por lo que representa en su percepción del tiempo. Puede ser que pasar tres años en la cárcel entre los 50 y los 53 años sea, seguramente, menos dañino para el desarrollo personal que pasarlos entre los 17 y los 20. Si cada uno de nosotros piensa qué ha significado ese período de nuestra vida, comprobaremos que en ella tres años son mucho.

Agradezco las seis preguntas formuladas por el señor Diputado Michelini e intentaré responderlas.

En cuanto a cómo está Uruguay en la región, puedo decir que el Código y la Convención no implican solamente cómo un país se relaciona con los adolescentes infractores sino el conjunto de políticas. Uruguay es un país de mediano ingreso, que tiene menos desigualdad que otros. Hace poco el Presidente Mujica decía: "No sé si es bueno ser campeones de la liga de cuarta categoría", porque Uruguay es el campeón de la equidad en el continente más inequitativo. Pero, indudablemente, en las tasas de mortalidad infantil, en la inversión en primera infancia y en escuela primaria, Uruguay es un país que destaca, y eso tiene que ver con la Convención, que no solamente implica cómo nos relacionamos con los adolescentes infractores. Sí nos preocupa -no es el tema de esta Comisión- el estancamiento que tiene Uruguay en educación media. Y creo que una inversión en ese sentido puede ser una manera de contener la tentación del atajo delictivo. Uruguay en ese sentido está estancado desde hace veinte o treinta años.

En cuanto a legislación interna Uruguay tiene un Código de la Niñez y la Adolescencia que, a nuestro juicio, es un paso importante para armonizar las leyes del país a la Convención. En el Código hay toda una parte que tiene que ver con la relación entre infancia y justicia, mientras que otros países tienen un Código de protección amplio y leyes específicas de responsabilidad penal juvenil, lo que no significa que se juzgue a los adolescentes como adultos sino un sistema particular, como he explicitado.

Pido disculpas por no poder responder la tercera pregunta, ya que no tengo en mi poder el Presupuesto.

Con respecto a la institucionalidad, es difícil decir que se está cumpliendo cabalmente con los objetivos del Código. Repito: creo que ha habido avances importantes en la disminución de pobreza, a pesar de que por las razones que todos conocen está muy concentrada en la primera infancia.

Si me preguntan con respectó a la institucionalidad -es uno de los temas de esta Comisión-, en particular en lo que tiene que ver con los problemas de los adolescentes infractores, no puedo decir que lo que tienen ustedes ahora sea muy eficiente, y discúlpeseme por la franqueza.

SEÑOR LACALLE POU.- Puede repetir eso.

SEÑOR CROTTI.- Sí. No creo que la institucionalidad, como está organizada en este momento en relación con los menores infractores, sea muy efectiva y eficiente. Entonces, creo que lo que se está debatiendo en cuanto a crear un Ente Autónomo, puede ser un camino interesante, siempre que no signifique tomar un problema de otro lugar y ponerlo en esto. Pido disculpas si esto puede implicar inmiscuirme en las cuestiones políticas del país, pero resolver un problema no es desplazarlo.

Creo que sería interesante hacer una evaluación de qué perfiles tienen las personas encargadas de manejar la privación de libertad. Por lógica, como estamos hablando de la franja de adolescentes más complicada, tendríamos que tener una profesionalidad mucho más desarrollada. Sé que en todos los países no hay cola para inscribirse a trabajar con los adolescentes infractores. Si puedo decir mi opinión personal en este caso, sin ninguna convención atrás, pero basada en experiencia en varios países, creo que habría que definir bien cuáles son los roles. Si estamos hablando de manejar un establecimiento de privación de libertad, tiene que quedar claro quiénes son los encargados -los guardianes- de que haya una rutina, se levanten a cierta hora, haya un desayuno, que la gente no se pegue entre ella. Esa es una función de guardián, que no significa matón, pero sí implica tener un reglamento conocido y compartido, que la persona que entre lo conozca. El otro aspecto es el educativo o de desarrollo de algunos talentos, y me parece que aquí hay figuras que se suman. Debemos tener en cuenta que estamos hablando de adolescentes que muchas veces no tienen una referencia clara en su entorno familiar, y si entran en un establecimiento de privación de libertad en el que -discúlpeseme la franqueza- no queda claro si la persona que está allí es un compadre, un amigo, un guardián, o educador, creo que ese sería uno de los primeros aspectos que valdría la pena analizar.

Voy a referirme al tema de los datos. He tenido una conversación directa con el señor Ministro Bonomi, con muchísimo respeto, y tengo un documento que mandamos a todos los parlamentarios -que vamos a dejar aquí-, para el que hemos tomado datos oficiales y públicos, porque no tenemos acceso a otros no oficiales ni no públicos y UNICEF no produce datos al respecto. Estos son datos que surgen de las intervenciones policiales que tienen que ver con menores de 18 años y con procedimientos judiciales de los Tribunales encargados de los menores de esa edad. Reitero: espero que con este nuevo convenio se empiecen a recoger por parte de la Policía los datos de acuerdo con la ley que existe actualmente, es decir de los 13 a los 18 años, porque la Policía ahora tiene datos que corresponden a edades entre cero y 11 y 11 y 18. Entonces, eso también crea dificultades y se debe manejar el tema de manera más prolija.

Repito que creo que ese es un esfuerzo que el país puede hacer, como bien se decía, y es bastante raro que alrededor de esto no haya mucho consenso, ya que tengo entendido que sobre datos de inflación y pobreza puede haber discusiones, pero hay cierto acuerdo ya que se puede medir la pobreza con la canasta básica o el ingreso, y en ese sentido se está de acuerdo.

SEÑOR MOREIRA.- Pido disculpas por haber llegado tarde, pero pude escuchar la última parte de la exposición inicial del señor Crotti

Él decía que consideraba que había un exceso de medidas privativas de libertad, cautelares y preventivas, que después no se veían ratificadas en los hechos. Vale decir que cree que la Justicia actúa con severidad, porque hay un artículo del Código de la Niñez y la Adolescencia que dice que la privación de libertad es la última ratio de las medidas. Entonces, me gustaría que definiera si cree que la Justicia ahí está actuando sin respetar ese principio legal establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

También me gustaría saber qué opinión le merece la aplicación o qué efectos positivos y negativos ve en la aplicación del resto de las medidas socioeducativas no privativas de libertad. ¿Cuál es, a su juicio, el resultado del resto de las medidas?

El señor Crotti también hizo una apreciación con respecto a los defensores públicos. ¿Ustedes han hecho alguna recomendación? En ese sentido ¿cree que hay una indefensión respecto de los menores que son sometidos a la justicia de adolescentes? Lo que yo pude entender es que si no se recurren las medidas cautelares o las providencias judiciales, lo que se observa es omisión o negligencia, si es que así puede calificarse.

Con respecto a las cifras, diremos que el lunes pasado asistió a la Comisión el señor Ministro del Interior, quien fue muy concreto en cuanto a la participación de menores en actividades delictivas, sobre todo en aquellas que se registran con violencia en las personas como las rapiñas. Él dijo que la participación de menores en rapiñas supera el 40% y que en similar proporción se registran procesamientos, definiciones judiciales, respecto de los menores, lo que confirma ese porcentaje de participación de menores en rapiñas. Me gustaría conocer las cifras que ustedes manejan, porque he leído cifras que se sitúan en más del 2% de participación de menores en delitos. Quizás eso sea en la masa general de los delitos y no en los delitos como la rapiña, que está calificado como gravísimo en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Concretamente, en el caso de la rapiña, que es el delito que causa más alarma social, quisiera saber las cifras que les da, si las tienen. Quizás tienen las cifras de la masa total de los delitos pero no las del delito de rapiña.

También iba a preguntar qué opinión tiene en general del INAU, pero con la respuesta que le brindó al señor Diputado Michelini ya me quedó claro que la opinión no es buena y que estamos fallando en esa materia.

SEÑOR PEREIRA (don Nicolás).- Una de las preguntas que quería formular estaba vinculada con las cifras, pero no vamos a abundar en eso.

Como saben, este es un tema muy vasto, pero tenemos algunos aspectos particulares que estamos analizando en la Comisión a fin de efectuar recomendaciones a la Asamblea General.

El señor Crotti ya se ha expresado respecto a la pregunta formulada por el señor Diputado Bango en cuanto al límite entre los 16 y 18 años de edad y al estado de situación que vive el menor en esa edad. Ese es un tema que la sociedad hoy está debatiendo, es decir, la propuesta de la baja de la edad de imputabilidad.

También tenemos algunos otros temas concretos que está debatiendo la opinión pública. Me gustaría saber qué opinión tiene con respecto al pasaje de los antecedentes judiciales de los menores a los adultos, pero no en general sino referido, específicamente, a la incidencia que esto tiene en los adolescentes cuando todavía son adolescentes. Reitero, no en el momento en que cometen un delito como adultos sino, a los efectos de la rehabilitación -creo que no es el término justo-, siendo todavía adolescentes.

Por otro lado, hace un par de sesiones estuvo presente el Directorio del INAU y su Presidente nos decía que cuando los jueces de menores dictaminan medidas alternativas a la privación de libertad, la reincidencia ronda entre un 2% y un 3%, pero cuando las medidas son la privación de libertad, la reincidencia se sitúa por encima del 50% o 60%, según las cifras que ellos manejan. ¿Qué opinión tiene UNICEF respecto del sistema penal juvenil de nuestro país y si en este momento la mejor promoción de las medidas privativas de libertad están siendo adecuada o es insuficiente?

Voy a hacer una pregunta vinculada con esto y que el otro día también se la formulé al señor Ministro del Interior cuando concurrió a la Comisión. Me consta que en el período pasado hubo un espacio de coordinación entre la Suprema Corte de Justicia, el INAU y el Ministerio del Interior en el sentido de tener un diálogo permanente básicamente por estos casos, por esa delicada frontera entre aquellos casos que son para medidas privativas y los que son para medidas alternativas a la privación de libertad. Me gustaría saber si tienen alguna opinión en ese sentido y si han recomendado algo a las autoridades.

SEÑOR CROTTI.- Un país puede decidir que una persona es adulta a los 17 años. La Convención dice que se considera niño hasta los 18 años, a menos que..., pero entonces, la mayoría tiene que ser completa. No puede ser que uno sea considerado maduro para ser juzgado como un adulto, pero no puede votar.

Yo cuando era joven, en Italia, la mayoría de edad era a los 21 años y luego se bajó a los 18 años, pero no se bajó primero la responsabilidad penal a los 18 y después lo demás. Hay un entendimiento internacional de establecer los 18 años porque la mayoría de los países considera que una persona a esa

edad entra a *fu1* en el mundo de la madurez, entonces puede hacer una serie de cosas que hacemos los adultos. Sería un poco difícil explicar que uno a los 16 años puede ser juzgado por los delitos graves como adulto, pero si está yendo al liceo debe tener la justificación del padre si está enfermo.

Si hay una decisión acerca de que los menores de 18 de años se les aplica la ley penal del adulto, eso crea una contradicción flagrante con los principios internacionales. El país lo puede hacer, pero tiene que saberlo y creo que nuestro rol es decirlo y el de ustedes tomar decisiones.

En cuanto a las preguntas del señor Legislador Moreira, debo decir que no creo que sea una cuestión de severidad de los jueces. Si uno pudiera hablar de una situación ideal, pienso que una ley de responsabilidad penal juvenil especializada debería tener muy claro que la privación de libertad tendría que ser para los delitos más graves, que son los delitos contra la persona, homicidio, rapiña con violencia, etcétera. Entonces, eso limitaría su uso como medida preventiva.

Nosotros pensamos que las medidas alternativas son medidas que pueden ser importantes. No estoy muy seguro de que no necesiten un refuerzo porque, como decía al inicio, si la sociedad percibe que la medida alternativa a la privación de libertad es prácticamente dejar al niño solo por ahí o por allá, no le estamos dando ni una respuesta en términos de sanción al delito cometido, ni estamos obrando en interés del chico. Entonces, creo que sería interesante -quizás eso se podría trasladar a los responsables del Poder Ejecutivo- estudiar cuántos recursos se están destinando para la medida alternativa y cuánto cuesta al Estado un adolescente con privación de libertad en las condiciones en que estamos. Pienso que si se instrumentan medidas, tienen que ser serias y hay países que las aplican por una serie de delitos; obviamente los menos graves.

Entonces, creo que no he hablado de severidad de los jueces, porque además sería un poco desubicado de mi parte.

SEÑOR MOREIRA.- Usted habló de que había un exceso; eso es severidad.

(Diálogos)

SEÑOR CROTTI.- Lo que pasa es que el Código lo permite. Entonces, quizás uno debería estudiar la posibilidad de que una ley establezca, de manera más precisa, medidas alternativas a la privación de libertad para una serie de delitos y describir cuáles son. Ahora bien: eso implicaría recursos y seriedad para la medida no privativa.

En cuanto a la defensa pública, desde hace tres años venimos trabajando sobre este tema y no creo que se trate de indefensión. Lo que sucede es que este es un tema específico y no ocurre que de la noche a la mañana se hace un Código y al otro día todos los defensores, los Fiscales y los

jueces ya son especialistas en justicia de adolescentes: allí hay todo un proceso de capacitación.

Pienso que también es importante que el defensor público pueda incorporar en su quehacer la idea de que tiene que actuar como un abogado defensor privado; es decir, que su objetivo es defender el interés de su cliente. La justicia es así: un abogado defensor defiende a su cliente y no a la sociedad; para eso tenemos a un Fiscal y a un Juez. Pero no siempre percibo que quede claro que para un defensor público, pagado con recursos del Estado, su tarea es defender a un criminal o a quien haya cometido cualquier delito. Por eso hemos creado un proceso donde uno tiene la tarea de acusar, otro de juzgar y otro de defender. En ese sentido, se debería estudiar qué presupuesto se necesitaría.

SEÑOR MOREIRA.- Ahora que vamos a comenzar a estudiar la modificación del régimen del proceso penal, debo decir que hemos escuchado muchas veces por parte de especialistas que vamos a pasar a un sistema acusatorio mucho más moderno, más justo. Y en la mayor parte de los delitos -creo que esto sucede más aun con los adolescentes- los acusados normalmente van a la sede judicial en caso de flagrancia. Quizás eso sea lo que determine que no se recurran muchas decisiones judiciales, en la medida en que se trate de delitos flagrantes que no admiten cuestionamiento a la decisión judicial en cuanto a la prisión cautelar.

SEÑOR CROTTI.- Puede ser; si el señor Legislador quiere, luego podemos profundizar a ese respecto.

Entonces, no creo que se pueda hablar de indefensión. Sí podemos decir que UNICEF sugiere que haya un fortalecimiento de la defensa pública para que haya justicia.

En cuanto a mi apreciación sobre el INAU, aclaro que no hablaba de ese Instituto en su conjunto, en la medida que incluye a los CAIF, el trabajo que se hace con niños en protección, etcétera. Lo que decía es que el manejo de la privación de la libertad -esto lo reconocen las propias autoridades del INAU- necesita una intervención bastante fuerte y con mejoras importantes.

En cuanto a las cifras, he leído muy rápidamente la versión taquigráfica con la intervención del señor Ministro y, en verdad, no quiero entrar en una polémica. Lo que ustedes tendrán aquí son los datos que vienen de la División Estadística y Análisis Estratégico del Ministerio del Interior. Yo sé que el propio Ministro ha dicho que no los considera muy pertinentes, pero son los datos oficiales a los cuales tenemos acceso; UNICEF no puede analizar datos a partir de una versión taquigráfica que recibí en el día de ayer. Reitero que estamos utilizando los datos oficiales.

A veces es muy complicado hacer comparaciones. Si consideramos los homicidios -no tengo los datos de la rapiña-, en adultos las cifras oficiales arrojan la cantidad de homicidios, pero en adolescentes, proporcionan el

número de adolescentes implicados en ese delito. Honestamente, estos dos datos no son comparables. De acuerdo a los datos que están en el Ministerio del Interior, que son oficiales, uno podría decir que el total de homicidios en 2009 son doscientos veintiséis. Entiendo que se trata de esa cantidad de homicidios. Ahora bien: si miramos las cifras de adolescentes procesados por ese delito por el Poder Judicial, veremos que son cincuenta y tres, pero no se trata de cincuenta y tres homicidios, sino de cincuenta y tres adolescentes procesados y, según la misma fuente, en el 28% de los casos, hay más de un adolescente involucrado. Entonces, yo no puedo comparar esas dos cifras. No puedo determinar qué porcentaje representa cincuenta y tres dentro de los doscientos veintiséis casos, porque estaría comparando el número de homicidios con el número de procesados por esa causa. Por eso digo que sería necesario armonizar un poco esto para que el país pueda tomar decisiones con elementos más precisos. Reitero que esto lo leí anteayer; yo creo lo que dice el señor Ministro, pero sería bueno que esto fuera publicado en la página web o en publicaciones oficiales, de manera de que toda la sociedad pueda analizarlo y ver si estamos comparando lo comparable. No me parece para nada prolijo juzgar en base a una intervención hecha en este ámbito.

SEÑOR LACALLE POU.- En tren de conocer la realidad internacional, yo sostengo que si bien la ley se crea como general y abstracta, termina aplicándose a casos particulares, y estamos con una materia prima muy sensible, sobre todo por la edad. Se comentaba que se trata de personas de catorce o quince años; entonces, son cambios diarios, semanales, mensuales. Por tanto, tengo la sensación de que no tenemos que ir tanto a la aplicación de la ley, sino a la aplicación de la condena y fundamentalmente a la inversión de recursos humanos y materiales en medidas alternativas a la prisión. Estoy hablando de menores y de adultos. Claro que hoy no me gustaría ser Juez, porque tengo dos posibilidades: miro para el costado, y aquí no pasó nada y los mando de vuelta a la jungla, o los encierro. Porque aplicar medidas alternativas a la reclusión significa destinar control, recursos humanos, dinero, y yo, como Juez, no me pienso hacer responsable de que se cumplan o no.

He tenido la posibilidad de recorrer distintos establecimientos carcelarios de mayores, y puedo asegurar que algunos se asemejan a medidas alternativas; me refiero a las cárceles abiertas. Siempre pongo como ejemplo la cárcel de Campanero, que no tiene rejas sino alambre. Es un establecimiento rural en el que se crían cerdos, se hacen bloques y se plantan verduras. En estos casos, enseguida se ven los resultados. Está claro que todo termina residiendo en la voluntad del ser de reinsertarse o no, pero a veces, ni siquiera se le da esa posibilidad.

Ya que hoy nos visita UNICEF, que apoya distintas campañas en este sentido, quisiera saber si tienen un estudio -no para que lo comenten ahora sino para que nos lo envíen- de la situación de los países en los que se han aplicado medidas alternativas a la reclusión. Estoy convencido de que esto no es para todo el mundo. El gran desafío es tratar desigual a los desiguales; es un desafío y, al mismo tiempo, la gran oportunidad de hacerlo. Digo esto

porque si de aire uno se amputa la posibilidad de aplicar medidas alternativas, está siendo injusto.

También me gustaría saber si tienen una evaluación de las medidas alternativas aplicadas en nuestro país.

Por otra parte, me interesa mucho conocer si UNICEF destina parte de su tiempo y de sus recursos a la aplicación de estas políticas. Si han realizado investigaciones en otros lugares, sería muy bueno conocerlas.

He visto a muchos chiquilines adictos dentro del INAU, y la forma en la que se los trata es fundamental. Convengamos que a algunos por más que se los trate bien, no van a mejorar, pero otros, a los que se los podía haber tratado mejor o que podían haber tenido otras alternativas, ni siquiera tuvieron la oportunidad de cambiar.

Por lo tanto, nos gustaría saber si tienen estudios internacionales sobre las medidas alternativas, los costos, las inversiones y los resultados. Si bien se trata de un ejemplo internacional, nos serviría para imitar; creo que es de gente sabia copiar lo que está bien hecho.

SEÑOR PRESIDENTE.- No soy experto en Derecho -soy sociólogo- pero creo que la provisión de justicia es tratar de igual forma a todos los ciudadanos, independientemente de su condición.

(Interrupción del señor Legislador Lacalle Pou)

-Reitero: pienso que la justicia se basa en tratar de igual manera a todas las personas, independientemente de su condición.

En este sentido, quisiera saber si UNICEF considera compatible la lógica del aumento de las penas para los adolescentes con el objetivo de la rehabilitación.

SEÑOR CROTTI.- Me comprometo a enviar a la Comisión toda la documentación que tengamos en cuanto a experiencias de medidas alternativas, tal como solicita el señor Legislador Lacalle Pou.

A veces escucho que dicen: "UNICEF habla como si estuviéramos en Suecia". Pero nosotros también conocemos la situación de otros países que no son Suecia, Finlandia o Noruega. Yo soy un funcionario internacional -se dice que hablamos mucho desde un escritorio-, pero he trabajado quince años de mi vida en países africanos y de Medio Oriente. Esto me permite afirmar que hay algunos principios que son universales: se dan en el extremo norte de Noruega y, también, en el desierto de Tumbuctú.

Entonces, con mucho gusto vamos a enviar algún análisis sobre este tema. No creo que haya datos sobre Uruguay; escuché lo que dijo el responsable del INAU. Sí le podemos mandar algunos estudios de países con distintos niveles de desarrollo.

Con respecto a la pregunta de si son compatibles la pena y la rehabilitación, debo decir que la pena es una pena. La privación de libertad es una pena, es una sanción; se le puede poner aspectos educativos, pero es una pena. Si el Estado, a través de su sistema judicial, considera que un adolescente que ha cumplido un delito grave merece una pena de privación de libertad, es una pena. El objetivo mínimo es que esa pena no contribuya a que cuando la persona salga de ahí tenga como única alternativa seguir en la delincuencia; hablamos de reducción de daño. Sería esperable que un establecimiento de privación de libertad no se mantuviera la ley de la jungla, en la que la persona más agresiva ejerce su poder sobre los más débiles. También es fundamental la función de la persona encargada por el Estado de mantener la rutina; esto no debe entenderse como el atropello a la dignidad de la persona.

De todas maneras, la definición de la pena debe tener en cuenta la gravedad del hecho y la edad de la persona. Repito que UNICEF no dice que no haya pena; para los delitos graves el Estado tiene todo el derecho de aplicar penas. La Convención lo prevé como última medida. También se debe tener en cuenta que la pena no tenga una duración tal que impida cualquier proyecto de vida del adolescente.

Ahora bien: si analizamos la legislación de los países, veremos que es muy distinta. Por ejemplo, en Costa Rica se establecen diez o quince años para los delitos más graves, pero tiene solamente cincuenta adolescente encarcelados. Es una ley que, entre otras cosas, faculta al Juez a aplicar la privación de libertad solo a cuatro o cinco delitos tipificados. Personalmente creo que quince años son muchos, pero es un elemento que ustedes pueden debatir. He escuchado a colegas y Diputados hablar del ejemplo de Costa Rica. Puede ser un ejemplo pero, a mi entender, tiene penas muy altas, con una restricción muy clara de a qué delitos se aplica y una defensa muy fuerte. Y uno no puede comprar un pedazo de aquí y, otro, de otro lado. Es muy difícil decir: "Costa Rica establece quince años. Entonces, pongo quince pero la parte de la defensa no me interesa y aplico la pena también para otro delito".

Ustedes tienen la posibilidad de comparar situaciones diferentes y encontrar la más adecuada para este país, espero que siempre teniendo en cuenta algunos principios a los cuales el país ha adherido. Si continúan con estos debates y lo consideran oportuno, UNICEF está dispuesta a invitar personas -no de nuestra organización- que tienen funciones en la implementación de este tipo de leyes en otros países para que debatan con ellos. La idea no es copiar modelos -porque no sirve para nada-, sino mantener un intercambio que los ayude a tomar la mejor decisión posible.

SEÑOR VIERA.- Más allá de que tengo algunas dudas, creo que las penas son educativas.

Por otra parte, ya que en la primera sesión decidimos incorporar como asesores a los miembros de la Comisión Multipartidaria y aquí me acompaña el

doctor Scavarelli, que es bastante experto en el tema, quisiera preguntar a la Comisión si lo habilita para intervenir y formular una pregunta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nos pareció perfecto que el doctor Scavarelli pudiera estar presente y, en lo personal, no tengo ningún inconveniente en cuanto a que pueda formular alguna pregunta.

SEÑOR LACALLE POU.- Tengo un enorme aprecio por el doctor Scavarelli y él lo sabe, pero me parece que no corresponde que intervenga.

SEÑOR MICHELINI.- Creo que deberíamos hacer la consulta reglamentaria correspondiente a la Presidencia de la Asamblea General a los efectos de interpretar el Reglamento a los efectos de tener claro no solo este caso puntual sino todos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Queremos agradecer la presencia de la delegación de UNICEF y tomaremos en cuenta las invitaciones y ofertas que han hecho para trabajar en el tema.

(Se retira de sala la delegación de autoridades de UNICEF Uruguay)

-Como el lunes 20 hay sesión de Cámara a las 10 horas, proponemos que la sesión prevista para ese día se realice el martes 21 a las 15 horas, cuando concurriría la Suprema Corte de Justicia, el Comité de Derechos del Niño y el Instituto de Sociología Jurídica. De esta forma, quizás el jueves 23 podamos llegar a algún acuerdo sobre el informe a presentar al Presidente de la Asamblea General y definir cuándo será la última sesión.

SEÑOR LACALLE POU.- ¿Las delegaciones solicitaron venir o fueron invitadas?

SEÑOR PRESIDENTE.- Todos los invitados han venido por propuesta de la Presidencia y con el acuerdo unánime de la Comisión.

SEÑOR LACALLE POU.- En este caso, si no vienen en esa fecha, ya está.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si el martes no tenemos la suerte de que comparezcan, seguiremos adelante.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 12 y 40.)

APORTES AL DEBATE SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY PENAL

Material aportado por el señor representante de Unicef en Uruguay



APORTES AL DEBATE SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA Y ADOLESCENTES EN CONFLICTO CON LA LEY

1. El contexto regional:

En América Latina el tema de la inseguridad aparece colocado, desde hace algunos años, en los primeros lugares de las encuestas de opinión, en muchos casos por encima de temas tan cruciales como la salud, la educación y el desempleo. En este contexto, se ha establecido en los medios de comunicación y en extendidos sectores de la opinión pública un vínculo automático entre la inseguridad y los delitos cometidos por adolescentes.
Sin embargo, la centralidad político-social del problema no condice con el poco desarrollo de sistemas de información que permitan colocar en su justa dimensión el fenómeno de los adolescentes que cometen delitos.

En este clima, los instrumentos normativos punitivos parecen haber adquirido el carácter de resolver *per sé* complejas cuestiones sociales. Sin embargo, es importante recordar que las leyes de responsabilidad penal juvenil vigentes en la mayoría de los países de la región no fueron diseñadas para resolver el problema de la "delincuencia juvenil", tal como lo concibe la opinión pública. Las leyes penales juveniles fueron pensadas para administrar en forma democrática y racional - a través de un debido proceso y del establecimiento de un sistema diferenciado de sanciones- cuestiones de naturaleza compleja que involucran, no a un gobierno, sino a los tres poderes del Estado.

2. Uruguay:

2.1 Situación normativa del país:

i. Ley nº 16.137, setiembre de 1990: se aprueba la ley ratificatoria de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), por la cual el Estado uruguayo queda obligado a estructurar un proceso especial de atribución de responsabilidad penal juvenil, acorde con los principios de: debido proceso legal, inocencia, estricta legalidad y excepcionalidad de la privación de libertad, orientado al cumplimiento de una finalidad educativa, y a establecer una edad mínima de responsabilidad penal.

ii. Ley nº 17.823, Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), setiembre de 2004: En cumplimiento de las obligaciones contraídas por el país al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño se establece un proceso especial de atribución de responsabilidad penal aplicable a las personas comprendidas entre los 13 y los 18 años de edad incompletos, orientado al cumplimento de una finalidad educativa.

En Uruguay ha sido consagrado, de acuerdo con la normativa internacional ratificada, un proceso de responsabilidad penal juvenil para los adolescentes de entre 13 y 18 años de edad. De este modo, el Código de la Niñez y la Adolescencia de 2004, en sus artículos 74, 75, 76, 77, 78 y 79 prevé el sometimiento a un juicio específico de las personas comprendidas entre los trece y los 18 años de edad incompletos; siendo estas pasibles de una sanción penal si se comprobara su responsabilidad en el delito del cual se les acusa. El mencionado código establece un conjunto de delitos considerados "infracciones gravísimas a la ley" - homicidio, violación, rapiña, secuestro – y hace referencia a todas aquellas figuras delictivas previstas en el Código Penal. Los magistrados cuentan con amplias facultades sancionatorias para disponer de la privación de libertad, aún como medida cautelar, es decir, como medida previa a determinar si efectivamente el adolescente cometió o no el delito.

Por lo anterior, es importante señalar que pese a la creencia de diferentes sectores de opinión pública, en Uruguay los adolescentes no son impunes.

Con respecto al reciente debate sobre mantener los antecedentes penales de quienes han cometidos delitos siendo adolescentes, nos permitimos recordar que las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing) [1] establecen en su artículo 21 lo siguiente:

Registros

> 21.1 Los registros de menores delincuentes serán de carácter estrictamente confidencial y no podrán ser consultados por terceros. Sólo tendrán acceso a dichos archivos las personas que participen directamente en la tramitación de un caso en curso, así como otras personas debidamente autorizadas.
>
> 21.2 Los registros de menores delincuentes no se utilizarán en procesos de adultos relativos a casos subsiguientes en los que esté implicado el mismo delincuente.

2.2 La dimensión cuantitativa del fenómeno: datos sobre el funcionamiento del sistema de responsabilidad penal de adolescentes:

Al igual que en la región, no son pocas las dificultades en el país para dimensionar en su justa medida el fenómeno de la delincuencia juvenil. De todos modos, en los últimos años, los distintos actores estatales en la materia han realizado esfuerzos valiosos en el mejoramiento de la información disponible. Si bien aún no es posible cuantificar con exactitud las características del problema, los datos aportados por el Ministerio del Interior, la Suprema Corte de Justicia y el Instituto de la Niñez y la Adolescencia permiten poner en duda la idea extendida del crecimiento en violencia y cantidad de los delitos cometidos por adolescentes.

Detenciones de adolescentes:
En primer lugar, es importante señalar que la forma en que está recabada la información por parte del Ministerio del Interior no permite dimensionar en su justa medida el volumen de presuntos infractores.

La información que se maneja públicamente sobre presuntas infracciones cometidas por menores de edad rondaba en el 2009 las 24.490 intervenciones (ver anexo). Sin embargo, dicha información es poco precisa. Para llegar a una cifra un poco más certera deberíamos dejar fuera los siguientes datos:
1. Las intervenciones en menores de 13 años de edad. Como se muestra en el anexo, las categorías etarias utilizadas por el Ministerio del Interior no se corresponden con lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia ya que los datos contemplan las edades de 0 a 18.
2. Los casos incluidos en la categoría "otras situaciones" ya que de acuerdo a la información que nos ha brindado el Ministerio del Interior lo que se incluye en dicha categoría no está relacionado con presuntos delitos cometidos por menores de edad intervenidos policialmente.
3. Las categorías "abandonados" y "extraviados" por no estar relacionadas con delitos.
4. La categoría "fugados" por duplicar la información.

[1] Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985

El modo en que están recabados los datos del Ministerio del Interior no permite aislar para el análisis a los mayores de 13 años. Por esa razón, aunque no es del todo correcto, hemos optado por seguir la evolución de las intervenciones en la franja de 11 a 17 años sin considerar las categorías "abandonados", "extraviados", "fugados", y "otras situaciones".

Esos datos muestran que las intervenciones policiales por presuntos delitos cometidos por adolescentes se han mantenido estables en los últimos años. Si tomamos los datos sobre adolescentes de entre 11 y 17 años (pese a que los niños de 11 y 12 años no se consideran penalmente responsables) el total de categorías sumadas "contra la propiedad", "contra la persona" y las "infracciones sexuales" se comportan de la siguiente manera: 13.998 en 2005, 13.751 en 2006, 13.137 en 2007, 13.400 en 2008 y 13.088 en 2009.
Por otra parte los datos muestran una clara preponderancia de las intervenciones relacionadas con presuntos delitos cometidos "contra la propiedad" y no "contra la persona". Por último, si bien se observa un muy leve aumento del peso de las intervenciones por delitos contra las personas en el total de intervenciones policiales, es posible afirmar que también en la distribución del tipo de delito existe cierta estabilidad.

El sistema de justicia:
Pese a la percepción del aumento de los delitos cometidos por adolescentes, los datos del Poder Judicial muestran también estabilidad desde 2004.
Si bien es metodológicamente cuestionable utilizar como indicador de la dimensión del fenómeno de la delincuencia juvenil los "asuntos iniciados"[2] (ya que no todos ellos se convierten en causas o procesos) esta es la única medida relativamente comparable entre el sistema penal de adolescentes y el sistema de adultos.

En el sistema de justicia penal juvenil este dato se mantiene relativamente estable desde 2004. Según la información del Poder Judicial, en 2004 fueron iniciados 2.720 asuntos a adolescentes, 3.200 en 2005, 2.198 en 2006, 2.122 en 2007, 2.742 en 2008 y 2.948 en 2009. Además, los asuntos penales iniciados a adolescentes continúan siendo una porción muy poco significativa en el total de asuntos penales. De hecho, el peso de los asuntos iniciados a los adolescentes en el total de los asuntos penales es el siguiente: 6,9 % en 2004, 6,9% en 2005, 4,5 % en 2006, 4,6 % en 2007, 5,3% en 2008 y 5,9% en 2009[3]. (ver anexo)

Aunque los delitos cometidos por los adolescentes son en su gran mayoría contra la propiedad y no contra las personas, y el Código del Niñez establece que la privación de libertad debe ser utilizada como último recurso, los datos muestran que este tipo de medida es la más utilizada por la justicia de adolescentes. Según la información de la División Planeamiento y Presupuesto del Poder Judicial, en 2009 se concluyeron en Montevideo 786 casos a adolescentes[4], con un porcentaje de 64 % de

[2] Los asuntos iniciados corresponden a la fase de indagatorias. Los procesos infraccionales iniciados refieren a la etapa en la que el juez reúne los elementos de convicción suficientes para dar inicio a los procedimientos que permitirán determinar la responsabilidad del adolescente en un acto de presunta infracción a la ley penal.
[3] Construido en base a los anuarios estadísticos del Poder Judicial.
[4] En el total del país se concluyeron 1577 procesos infraccionales a adolescentes. Fuente: Poder Judicial, División Planeamiento y Presupuesto. Juzgados letrados en materia de adolescentes de todo el país. Se utilizan los datos de Montevideo ya que en los datos del interior del país existen 128 casos sin información sobre la medida impuesta.

internación provisoria como medida cautelar y 57, 7 % de internación como medida impuesta en la sentencia.

Una de las dificultades identificadas por UNICEF en los distintos intercambios con los actores que trabajan en el sistema de justicia penal de adolescentes es la no especialización del sistema de administración de justicia. En primer lugar, los juzgados, fiscalías y defensorías especializadas en materia de infancia sólo existen en Montevideo, lo que pone en cuestión el derecho de acceso a la justicia en el resto del país. La especialización institucional no pasa solamente por la creación de estructuras y la atribución de responsabilidades y funciones específicas y exclusivas, sino que exige necesariamente asegurar la formación adecuada y el compromiso de los recursos humanos que operan en el sistema. Particularmente, se ha identificado como prioritaria la necesidad de fortalecer la actuación de la defensa pública (que recibe al 90% de los adolescentes en conflicto con la ley). La defensa en el juicio es una garantía frente al ejercicio del poder punitivo del Estado, y su objetivo primordial es el de proteger al acusado de haber cometido un delito. Tal como lo establecen la Convención y el Código de la Niñez y la Adolescencia, la defensa tiene la responsabilidad de la efectiva protección de los derechos de los adolescentes sometidos a proceso y el respeto de las garantías establecidas a su favor.

La ejecución de la sanción:

El tercer eslabón del sistema penal de adolescentes es el sistema de ejecución de sanciones.
Para cumplir una pena los adolescentes pueden ser derivados al INAU o a una organización de la sociedad civil. En el caso de la privación de libertad la institución responsable es el INAU.
Del total de adolescentes con sentencia, la información disponible muestra que desde 2004 algo más de 1000 adolescentes por año[5] son referidos al INAU para cumplir una sanción; de ellos casi un 80% son sentenciados a privación de libertad.

De acuerdo con la legislación el sistema de justicia penal de adolescentes persigue dos objetivos: por un lado penar a aquellos adolescentes que han cometido delitos; y por otro que el pasaje del adolescente por el sistema lo ayude a una mejor integración social. Es este el lente que debemos utilizar a la hora de emitir una opinión sobre el sistema de ejecución de sanciones.

En cuanto al primer aspecto, sancionar a quienes han cometido delitos y efectivamente garantizar que quienes fueron penados a privación de libertad la cumplan, el sistema mostró tener problemas significativos.
Relativo al impacto que la privación de libertad tiene en términos de mejorar la integración de los adolescentes, existe evidencia reciente que muestra una clara ineficiencia. Los informes de organismos de derechos humanos nacionales e internacionales, como el del Comité de los Derechos del Niño de Uruguay, o el informe del Relator de Naciones Unidas contra la Tortura, Manfred Nowak, son contundentes al afirmar que no existe una política de intervención socioeducativa para los adolescentes que cumplen penas de privación de libertad tal como se establece en el Código. Algunas de las graves deficiencias señaladas evidencian que no hay proyectos educativos, que predominan las horas de encierro, el aislamiento, el hacinamiento y la discrecionalidad en el manejo de los reglamentos internos. Por otra parte, es un hecho constatado que las condiciones de seguridad de los establecimientos para adolescentes son sumamente insuficientes, reiterándose fugas y motines, que

[5] Datos proporcionados por SIPI – INAU.

hacen inviable el cumplimiento del objetivo educativo de la sanción penal para adolescentes en conflicto con la ley. En este contexto, la única función que cumple la sanción es la del castigo.

3. Algunas reflexiones finales:

Si se atiende a la dimensión cuantitativa de los delitos cometidos por los adolescentes, este fenómeno parece tener un espacio desmedido en el debate público. Pero si analizamos las consecuencias del funcionamiento del sistema de justicia penal en la vida de los adolescentes que han pasado por él, su dimensión es totalmente menor en la agenda. En este sentido, el sistema de responsabilidad penal de adolescentes está primordialmente orientado a responder al clamor social de castigo y seguridad.

Los datos muestran cómo, en ocasiones, las intervenciones policiales no tienen lugar necesariamente como respuesta a la incursión por parte de los adolescentes en conductas ilegales. Estas intervenciones se producen sin que haya mediado una infracción penal, y obedecen en cambio a circunstancias que ameritarían la intervención del sistema de protección social.

En ese mismo sentido, la trayectoria institucional de muchos de los adolescentes en contacto con el sistema penal juvenil sugiere fallas previas del sistema de protección social. Se trata de jóvenes que acumulan serias vulneraciones de sus derechos sin que el sistema de políticas sociales haya logrado generar una respuesta adecuada. Para evitar que la intervención de la Justicia Penal Juvenil opere como política sustitutiva de las políticas sociales insuficientes o inadecuadas, es necesario reforzar aquellas que tienden a la promoción de los derechos sociales, económicos y culturales, diseñar e implementar políticas de prevención de las infracciones y asegurar una clara diferenciación entre el sistema penal y el conjunto de las políticas sociales.

Bajo esta óptica, es preciso continuar trabajando para que el sistema de justicia penal de adolescentes cumpla efectivamente con los objetivos que se le han dispuesto en la ley.

Con respecto a los sistemas de información, es preciso trabajar para que los datos disponibles permitan un justo dimensionamiento del número de adolescentes que infringen la ley con el fin de tomar decisiones de política basadas en evidencia.

En relación con la actuación policial, resulta fundamental contar con formación y protocolos de actuación que garanticen que las intervenciones referidas a presuntos infractores sean realizadas de acuerdo con lo dispuesto en la ley.
Sobre el sistema de justicia, resulta necesario adecuar la estructura institucional de los organismos competentes[6] así como fortalecer el rol de la defensa pública.
En lo relativo a la ejecución de sanciones, es necesaria la implementación de un nuevo modelo de intervención socioeducativa que garantice el cumplimiento de los estándares mínimos para la protección de las personas menores de edad, según las Reglas de naciones Unidas, Res. 45/113 y la promoción de la aplicación de sanciones no privativas de libertad. Asimismo, parece necesaria la

[6] En particular, además de la formación de los recursos humanos, estas reformas deberían contemplar la creación de un Tribunal de Apelaciones en materia exclusiva penal adolescente, Fiscalías y Defensorías especializadas en la materia en el interior del país y la creación de juzgados especializados en aquellas capitales departamentales en que por el volumen de asuntos se justificara su implementación.

creación de un sistema de monitoreo independiente de las condiciones de los centros de privación de libertad.

Por los motivos expuestos, UNICEF considera que es pertinente enfocar las discusiones más que en reformas legales en la efectividad del funcionamiento del sistema penal de adolescentes. En nuestra opinión el debate debería desarrollarse basándose en un adecuado dimensionamiento del fenómeno y en la necesidad del establecimiento de un sistema que brinde garantías a los adolescentes en conflicto con la ley y a la ciudadanía en general.

ANEXO

Tipos de Intervención Policial sobre Menores de Edad. 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.

Edad	Abandonados	Extraviados	Fugados	Infractores contra Persona	Infractores contra Propiedad	Infractores Sexuales	Otras Situaciones	Total
2005								
0 a 10	144	71	291	69	516	32	443	1566
11 a 14	58	51	1.408	556	3.639	67	1.987	7766
15 a 17	7	22	1.852	1.501	8.089	92	4.932	16495
Sin dato	1	0	0	12	42	0	16	71
Total	210	144	3.551	2.138	12.286	191	7.378	25.898
2006								
0 a 10	30	45	207	70	346	7	399	1.104
11 a 14	9	28	1.266	642	3.298	51	1.944	7.238
15 a 17	9	34	1.608	1.758	7.882	118	5.162	16.571
Sin dato	16	3	4	1	1	0	6	31
Total	64	110	3.085	2.471	11.527	176	7.511	24.944
2007								
0 a 10	38	91	254	100	291	12	299	1085
11 a 14	18	35	1405	738	2761	90	1820	6867
15 a 17	22	25	1778	2028	7443	77	4539	15912
Sin dato	5	0	1	0	0	0	10	16
Total	83	151	3438	2866	10495	179	6668	23.880
2008								
0 a 10	23	28	201	47	182	3	360	844
11 a 14	9	19	1.358	765	2.640	39	1.714	6.544
15 a 17	3	13	1.564	2.394	7.485	76	4.570	16.105
Sin dato	0	0	18	0	1	0	1	20
Total	35	60	3.141	3.206	10.308	118	6.645	23.513
2009								
0 a 10	20	51	190	52	190	6	406	915
11 a 14	12	30	1.289	702	2.365	34	1.784	6.216
15 a 17	12	22	1.737	2.028	7.880	79	5.585	17.343
Sin dato	0	0	5	0	0	0	11	16
Total	44	103	3.221	2.782	10.435	119	7.786	24.490

Fuente: División Estadística y Análisis Estratégico. Ministerio del Interior

Tipos de Intervención Policial sobre Menores de Edad. 2005, 2006, 2007, 2008, 2009.
Categorías seleccionadas

Edad	Infractores contra Persona	Infractores contra Propiedad	Infractores Sexuales	Total
		2005		
11 a 14	556	3.639	67	4.262
15 a 17	1.501	8.089	92	9.682
Sin dato	12	42	0	54
Total	2.069	11.770	159	13.998
		2006		
11 a 14	642	3.298	51	3.991
15 a 17	1.758	7.882	118	9.758
Sin dato	1	1	0	2
Total	2.401	11.181	169	13.751
		2007		
11 a 14	738	2.761	90	3.589
15 a 17	2.028	7.443	77	9.548
Sin dato	0	0	0	0
Total	2.766	10.204	167	13.137
		2008		
11 a 14	765	2.640	39	3.444
15 a 17	2.394	7.485	76	9.955
Sin dato	0	1	0	1
Total	3.159	10.126	115	13.400
		2009		
11 a 14	702	2.365	34	3.101
15 a 17	2.028	7.880	79	9.987
Sin dato	0	0	0	13.088
Total	2.730	10.245	113	13.088

Fuente: Procesamiento propio en base a datos de la División Estadística y Análisis Estratégico. Ministerio del Interior

Asuntos iniciados por materia penal y adolescentes. Ejercicios 2005 al 2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Penal	36.870	43.059	46.189	44.342	49.480	47.150
Adolescentes	2.720	3.200	2.198	2.122	2.742	2.948
Total asuntos iniciados	39.590	46.259	48.387	46.464	52.222	50.098
% de adolescentes en el total	6,9	6,9	4,5	4,6	5,3	5,9

Fuente: Procesamiento propio en base a datos de los Anuarios Estadísticos del Poder Judicial. 2005 - 2009

ACUERDO INTERTINSTITUCIONAL ENTRE EL FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, EL MINISTERIO DEL INTERIOR Y EL INSTITUTO DE LA NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA DEL URUGUAY.

En Montevideo, el 17 de noviembre de 2009, entre la Suprema Corte de Justicia representada por su Presidente, Dr. Jorge Larrieux y asistido por el Director General de los Servicios Administrativos del Poder Judicial, Dr. Elbio Méndez, con domicilio en Pasaje Derechos Humanos 1310, el Ministerio del Interior, representado por el Ministro Dr. Jorge Bruni, con domicilio en Julio Herrera 1471, el Instituto de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay, representado por su Presidente Maestra Nora Castro, con domicilio en 18 de Julio 1561 y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, representado por el Sr. Representante Egidio Crotti, con domicilio en Br. Artigas 1659 piso 12, se suscribe el presente Acuerdo Interinstitucional.

CONSIDERANDO

Que el Gobierno de Uruguay ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño el 28 de setiembre de 1990 mediante Ley 16. 137, comprometiéndose a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que las normas establecidas en la Convención sean efectivas, así como a garantizar y proteger el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes uruguayos.

Que UNICEF, en cumplimiento de su rol promotor de la Convención sobre los Derechos del Niño, ha acordado con el Gobierno de Uruguay el Programa de Cooperación 2005-2009 aprobado por la Junta Ejecutiva de UNICEF, en donde se inserta el Programa de Movilización Social y Reforma Legal e Institucional, Proyecto de protección de la Infancia, uno de cuyos objetivos es que el marco legislativo y las prácticas institucionales se ajusten a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Que en este marco UNICEF, y la Suprema Corte de Justicia, el Instituto de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio del Interior y organizaciones de la sociedad civil, realizaron en 2008 un Seminario sobre el Sistema Penal Adolescente, a los efectos de establecer un diagnóstico sobre la situación de la implementación del proceso penal adolescente y su adecuación a las normas del Código de la Niñez y Adolescencia y a la Convención sobre los Derechos del Niño.

Que durante el trabajo preparatorio de dicho seminario, se observó que reconstruir con datos objetivos el camino institucional recorrido por los adolescentes intervenidos por el sistema penal, desde la detención policial hasta la ejecución de las sanciones

socioeducativas- pasando por las medidas cautelares aplicadas- resulta fundamental para el monitoreo de la situación del sistema penal de adolescentes y para la protección de sus derechos.

Que advirtiendo, entonces, la necesidad de crear un sistema único de indicadores que permita el seguimiento y evolución del sistema de justicia penal adolescente a través de los subsistemas que lo componen se trabajó en un grupo interinstitucional para lograr un consenso sobre criterios de definición y relevamiento de la información.

Que del resultado de las reuniones de trabajo de este grupo, realizadas durante los meses de setiembre del año 2008 hasta el mes de marzo de 2009, se creó una tabla de indicadores consensuados que cada organismo debiera recoger – en sus respectivos sistemas de información- a los efectos de cuantificar y presentar información específica sobre la situación de los adolescentes en conflicto con la ley.

ACUERDAN

1°- Aprobar la tabla de indicadores que forma parte de este Convenio (Ver anexo A)

2°- Para estos fines los compromisos institucionales serán los siguientes:

a- El Ministerio del Interior: recolectará y procesará los indicadores que refieren a la actuación policial de acuerdo a la tabla aprobada ut supra.

b- La Suprema Corte de Justicia: recolectará y procesará la información referente a la actuación judicial

c- El Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay: recolectará y procesará la información sobre el sistema de ejecución de sanciones a adolescentes

3°- Cada institución suministrará la información acordada dentro de los 120 días inmediatos siguientes a la finalización de cada ejercicio anual (1 de enero al 31 de diciembre). El primer año para el relevamiento será el 2010 sin perjuicio de lo cual, las partes propenderán a avanzar en lo posible en la obtención de los datos referentes al año 2009.

4°- Las instituciones velarán para que la información sea confiable y la recolección de los datos se produzca de manera periódica e ininterrumpida.

5°- Las partes acuerdan que en esta primera etapa de trabajo UNICEF será la encargada de recoger la información, convocar a las instituciones para reflexionar sobre la misma y dar difusión a los datos recabados.

Se extienden copias del presente acuerdo a las instituciones firmantes, siguen firmas.

Dr. Jorge Larrieux
Pte. de la Suprema Corte de Justicia

Dr. Elbio Méndez
Director General de los Servicios Administrativos del Poder Judicial

Dr. Jorge Bruni
Ministro del Interior

Mtra. Nora Castro
Pta. del Directorio del Instituto Nacional del Niño y del Adolescente.

Egidio Crotti
Representante de UNICEF

ANEXO A

INDICADORES DE JUSTICIA PENAL ADOLESCENTE

Esfera	Indicador	Definición	Oficina proveedora
1. Normativa	1.1- Adecuaciones legislativas a la CDN realizadas	Número de Ley	PODER LEGISLATIVO
	1.2- Edad mínima de responsabilidad Penal definida	Edad	PODER LEGISLATIVO
	1.3- Limitación explícita para el empleo de la Privación de Libertad como Sanción	Listado de Infracciones que no pueden ser sancionadas con Privación de Libertad	PODER LEGISLATIVO
2. Policial	2.1- Adolescentes detenidos (cualquier contacto con el sistema por suposición de comisión de delito, generalmente a través de la policía)	Número de adolescentes entre 13 y 17 años, detenidos en un período de 12 meses x 100.000 adolescentes de entre 13 y 17 años	MINISTERIO DEL INTERIOR
	2.2- Número de adolescentes detenidos con notificación al juez	Número de adolescentes detenidos y con notificación al juez	MINISTERIO DEL INTERIOR
	2.3- Número de menores de 18 años de edad detenidos por infracción.	Número de adolescentes detenidos por infracción según edad	MINISTERIO DEL INTERIOR
3. Judicial	3.1- Número de resoluciones telefónicas por notificaciones recibidas de adolescentes detenidos (según juzgado)	Número de notificaciones recibidas por detención de adolescentes (según juzgado)	PODER JUDICIAL
	3.3- Adolescentes privados de libertad previo al dictado de la sentencia (medida cautelar)	Número de adolescentes privados de libertad previo al dictado de la sentencia x 100.000 adolescentes de entre 13 y 17 años (por año)	PODER JUDICIAL
	3.3- Duración del proceso desde el auto de disposición hasta el dictado de la sentencia	Tiempo transcurrido desde el auto de disposición hasta el dictado de la sentencia	PODER JUDICIAL
	3.4- Sentencias privativas de libertad 3.4.1 Sentencias privativas de semilibertad	Porcentaje de sentencias privativas de libertad sobre el total de sentencias dictadas Porcentaje de sentencias privativas de semilibertad en el total de las sentencias	PODER JUDICIAL
	3.5- Sentencias dictadas por tipo de infracción	Número de Sentencias dictadas por tipo de infracción	PODER JUDICIAL
	3.6- Cantidad de Recursos Interpuestos por el defensor contra las sentencias interlocutorias	Cantidad de Recursos Interpuestos por el defensor contra las sentencias interlocutorias	PODER JUDICIAL
	3.7- Cantidad de recursos interpuestos por el Defensor contra la sentencia definitiva	Cantidad de recursos interpuestos por el Defensor contra la sentencia definitiva	PODER JUDICIAL
	3.8- Resoluciones Judiciales por tipo de sanción para cada tipo de infracción	Resoluciones Judiciales por tipo de sanción para cada tipo de infracción	PODER JUDICIAL

	3.9- Número de Adolescentes con sentencia de condena por tipo de sanción: privativa de libertad y no privativas de libertad. (en este último caso, desglosar por tipo de medidas socioeducativas)	Número de adolescentes – de entre 13 y 17 años privados de libertad x 100.000 adolescentes de entre 13 y 17 años	PODER JUDICIAL INAU
	4.1- Duración de la privación de libertad antes de la sentencia 4.1.1 Duración efectiva de la privación de libertad como medida cautelar	Tiempo de privación de libertad antes de la sentencia Numero de adolescentes que cumplen la medida cautelar interrumpida por la Feria Judicial Mayor y Menor	INAU
	4.2- Duración de la privación de libertad (de la condena efectiva). 4.2.1 Tiempo determinado en la sentencia 4.2.2 Sustitución de medidas 4.2.3 Sentencias compurgadas con el cumplimiento de la medida cautelar	Tiempo de privación de libertad después de la sentencia Tiempo establecido por el Juez en la Sentencia Lapso de tiempo real cumplido en la privación de libertad por sustitución de medidas Porcentajes de sentencias que cierran la causa con el cumplimiento de la medida cautelar dispuesta en autos	INAU
4. Ejecución de las Medidas dispuestas por la Justicia Juvenil	4.3- Actividades para avanzar en Educación Formal	Porcentaje de adolescentes que realizaron actividades para avanzar en Educación Formal	INAU
	4.4- Lugar en donde realizaron actividades de Educación Formal	Distribución porcentual de adolescentes según donde realizaron actividades para avanzar en Educación Formal (por tipo de sanción)	INAU
	4.5- Logro de avances en Educación Formal	Porcentaje de adolescentes avanzaron en Educación Formal (aprobaron y/o acreditaron año escolar o materia de educación media) (por tipo de sanción)	INAU
	4.6- Licencias Solicitadas	Promedio de licencias Solicitadas por adolescente	INAU
	4.7- Licencias otorgadas	Promedio de licencias Otorgadas por adolescente	INAU
	4.8- Contacto con padres y adolescentes	Porcentaje de adolescentes privados de libertad que han sido visitados por sus padres o familiares	INAU
	4.9- Cantidad de hospitalizaciones por motivo	Cantidad de hospitalizaciones- en centros de salud exteriores y clínicas con convenio - por motivo	INAU
	4.10- Cantidad de intentos de suicidio	Cantidad de intentos de suicidio	INAU
	4.11- Adolescentes muertos en privación de libertad por autoagresión o hetero-agresión	Número de adolescentes muertos en privación de libertad, durante un período de 12 meses x 1.000 adolescentes – de entre 13 y 17 años discriminado por autoagresión o hetero - agresión	INAU
	4.12- Fugas	Número de adolescentes que incurrieron en salidas no autorizadas	INAU

ASISTENCIA

Preside	: Señor Legislador Julio Bango
Miembros	: Señores Legisladores José Bayardi; Jorge Gandini; Marco Correa; Carlos Moreira; Constanza Moreira; Felipe Michelini; Rodolfo Nin Novoa; Orlando Lereté; Jorge Orrico; Aníbal Pereyra; Iván Posada; Juan Carlos Souza y Tabaré Viera Duarte.
Concurre	: Asesor doctor Alberto Scavarelli
Invitados Especiales	: Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho, doctor Luis Eduardo Morás. Secretario Ejecutivo del Comité de Derechos del Niño, doctor Luis Pedernera Suprema Corte de Justicia, doctor Jorge Chediak González, Presidente y Leslie Van Rompaey, Ministro
Secretarias	: María Celia Desalvo Angela Bernini

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día
21 de diciembre de 2010
-Sin corregir por los oradores-

SEÑOR PRESIDENTE (Bango).- Habiendo número está abierta la sesión.

(Es la hora 15)

-En el día de hoy la Comisión tiene el placer de recibir al sociólogo Luis Eduardo Morás, Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho, y al doctor Luis Pedernera, Secretario Ejecutivo del Comité de Derechos del Niño en Uruguay, a quienes mucho agradecemos su pronta respuesta a nuestra invitación.

Esta Comisión fue creada por la Asamblea General y tiene por objeto discutir la cuestión de seguridad y la de los menores de edad en conflicto con la ley penal. Particularmente tenemos el mandato de elaborar un informe con sugerencias legislativas que puedan emerger de la discusión. Esperemos que la mayoría de ellas sea por consenso. Nuestra intención al convocarlos es contar con la perspectiva de las instituciones que ustedes representan.

Cedemos la palabra a nuestros invitados.

SEÑOR PEDERNERA.- Gracias a la Presidencia y a la Comisión por la invitación a participar en esta jornada.

Yo represento a una coalición de organizaciones sociales que desde el año 1991 hace el monitoreo de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Como ustedes saben, quinquenalmente, nuestro país tiene que presentar informes oficiales sobre los avances en la aplicación de la Convención y nosotros hacemos nuestra parte aportando un informe que va adjunto al que presenta el Estado uruguayo.

Aclaro que no venimos aquí a defender la impunidad de los adolescentes por los actos que realizan y que aparecen descritos en la ley penal como infracciones. Venimos a plantear una postura que consideramos importante para el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho, que parte de que todos somos responsables de nuestros actos, también los niños y los adolescentes. Producto de algunas acciones que resultan descritas en la ley penal como delitos, los adolescentes son responsabilizados y sometidos a un proceso de ejecución de sanciones.

Voy a dividir mi exposición en tres ejes. El primero es aclarar que, desde que aparece la Convención sobre los Derechos del Niño, a nivel mundial se comienza a hablar de sistemas de responsabilidad penal juvenil. Ello ha llevado a la elaboración de leyes específicas de responsabilidad penal juvenil o adolescente o, como es el caso de nuestro país, de códigos con una tendencia a universalizar las temáticas pero que en algunos apartados o capítulos tratan específicamente lo que tiene relación con las infracciones a la ley penal, el proceso y las sanciones respectivas.

A partir de la Convención, los sistemas de respuesta penal tienen características especiales, en el entendido de que estamos frente a una persona con determinadas cualidades; la fundamental es que se encuentra conformando su personalidad y, por lo tanto, decimos que se encuentra en desarrollo.

Hay dos elementos más que contienen los estándares que plantea la Convención en su artículo 40. Uno es que, siempre que sea aconsejable, se evite la judicialización y el último es que la privación de libertad sea una pena excepcional y por el menor tiempo posible. ¿Por qué? Porque a nivel internacional se reconoce que el sistema penal produce un daño en el adolescente, particularmente porque se encuentra en esa etapa de conformación de la personalidad.

Tomando en cuenta estos ejes y llegando al terreno de las preocupaciones que nos traen a la Comisión, nosotros observamos que hay una tendencia inquietante a hacer caer los buenos estándares que alcanzamos en nuestro país en el año 2004 con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Hay una amplificación mediática del problema de la inseguridad, señalando a los menores de dieciocho años como los causantes de la ola de inseguridad, aunque según nuestros estudios y los de las organizaciones que integran nuestra coalición, las cifras tienden a permanecer en los mismos guarismos desde la década del noventa. Según datos del Poder Judicial los delitos cometidos por adolescentes infractores constituyen el 5.9% del total de delitos que se cometen en el país. Nosotros tenemos un Código relativamente nuevo -apenas tiene seis años- si lo comparamos con el proceso de reforma del Código de 1934, que demoró setenta años. Seis años después de la entrada en vigencia de este Código notamos con preocupación cierto funcionamiento del sistema que nos parece que puede ser corregido en aras de trabajar sobre la responsabilidad de los adolescentes que cometen actos descritos por la ley como delitos.

Nos preocupa particularmente la actuación policial. ¿Por qué? Porque desde la década de los noventa la Policía detiene anualmente, según sus registros, alrededor de veinte mil menores de dieciocho años en todo el país. Y estos datos nos preocupan porque esos guarismos de detenciones no se corresponden con actos que exijan una intervención tal cual lo plantea el artículo 15 de la Constitución de la República, es decir, en casos de "(...) infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él (...)". De la información que brinda el Ministerio del Interior se desprende que muchas de las actuaciones policiales exceden las categorías que la ley establece como causales de detención, por haber cometido una infracción a la ley penal. Se capturan niños fugados, pero figuran como detenidos por la Policía. Entre los datos del Ministerio del Interior aparece una franja que califica como de delitos sexuales, en la que se consideran edades de cero a diez años. ¡Qué precocidad la de un niño menor a diez años para cometer delitos sexuales!

A su vez, hay otras categorías, como la de los niños denominados "mal entretenidos", que son los que están en Bulevar España y la rambla haciendo malabares, que son capturados sin haber cometido delito, y que forman parte de la bolsa general de detenciones.

Lo preocupante es que estos datos aparecen ante la opinión pública como cantidad de delitos, ya que todo forma parte de la misma bolsa y no se discrimina frente a qué situaciones nos encontramos. Esto dice mucho más

sobre una actuación policial que no se corrigió, en una perspectiva de derechos ciudadanos -artículo 15 de la Constitución-, y que necesita ser corregida.

Lo que hemos visto es que desde la operativa policial se genera un discurso en cuanto a que la culpa está en el INAU y en la ley. Desde que se aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia decían a los vecinos: "Nosotros no podemos actuar; a los niños solo podemos tenerlos dos horas y luego deben pasar a un control médico". Esa lógica fue operando; hace poco tiempo hubo una reforma, la ley de procedimientos policiales, que de alguna forma afectó los buenos estándares que tenía el Código de la Niñez y la Adolescencia en materia de detención policial. Se sostiene: "La culpa es de la ley que nos ata las manos", "La culpa es del INAU que los deja ir" o "La culpa es de la Justicia que no es fuerte".

Voy a referirme al funcionamiento judicial. Queda claro que la privación de libertad sigue siendo la reina de las penas en el terreno de infracciones a la ley penal juvenil. En períodos en los que la privación de libertad desciende en su utilización por parte de los operadores judiciales, las sanciones alternativas apenas logran equiparar las privativas de libertad. Estamos en un sistema que Uruguay se comprometió a respetar y a internalizar en su Derecho y en sus prácticas institucionales, en el que la regla es la no privación de libertad y la excepción para ciertos delitos, los más graves, es la privación de libertad. Aquí sigue operando la cuestión de que la excepción se convierte en la regla.

Con relación a la Justicia, creo que la agenda futura tiene que rever seriamente la forma de regulación del proceso de adolescentes infractores. Este proceso está regulado por el CGP, norma no idónea para tratar los temas de la libertad. El Código General del Proceso es la ley que regula el sistema procesal en materia de adolescentes infractores, pero es una norma pensada para otro tipo de conflictos jurídicos, para otro tipo de intervenciones jurídicas. En la perspectiva de avanzar en la mejora de nuestro sistema judicial habría que repensar seriamente el tratamiento del proceso judicial a través de un mecanismo más idóneo, en el que la libertad sea el eje sobre el que se diriman los tiempos y las sanciones. Por otra parte, si bien el uso de antecedentes está vedado en nuestra legislación, a la hora del funcionamiento concreto de los sistemas judiciales el antecedente se emplea. El observatorio judicial del Movimiento Volpe, que desde 2004 realiza estudios sobre la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia, constató que es probable que el 82,5% de los adolescentes que llegan al sistema de justicia con antecedentes sean privados de libertad cautelarmente. Si el adolescente llega sin antecedentes la privación de libertad baja al 50%. Es decir que, por un lado, tenemos vedada la posibilidad de usar los antecedentes pero, por otro, en el sistema se utilizan para hacer más gravosa la sanción.

En cuanto al INAU, desde 1991 realizamos el monitoreo de los centros de detención de niños y de adolescentes y en estos casi 20 años hemos constatado que las condiciones de detención tienen serios déficits en cuanto al respeto de los derechos humanos. Sigue predominando el esquema de intervención de los viejos sistemas tutelares; por eso se habla mediante eufemismos. Seguimos llamando "hogares" a cárceles. Yo les planteo que

busquen las diferencias entre un centro de detención de la Colonia Berro y uno del Penal de Libertad o el COMCAR. Las diferencias son mínimas: son cárceles. Sin embargo, seguimos llamándolos hogares. El eufemismo nos evita la discusión sobre la pena. En doctrina penal la teoría de la pena es una discusión de por sí, pero la operativa en el terreno de la infancia y la adolescencia, al no utilizar conceptos de la doctrina y la dogmática penal, nos evita la discusión sobre los efectos.

Como decía, la privación de libertad sigue siendo ejecutada con serios déficit; voy a mencionar tres de ellos. No hay planes socioeducativos. El Código de la Niñez y la Adolescencia del Uruguay mandata a que la privación de libertad se ejecute bajo una medida que tiene dos componentes: lo social y lo educativo. Sin embargo, estos componentes están ausentes en prácticamente todos los casos; solo en casos puntuales existe proyecto educativo, en la mayoría no lo hay. Entonces, ¿con qué nos encontramos? Con adolescentes que están 20 o más horas encerrados. Hace un mes estuvimos en el SER y constatamos que había adolescentes que pasaban 24 horas encerrados. Por último, queremos advertir que se medica más para que puedan soportar la cotidianeidad de un encierro de más de 20 horas que para atender una patología psiquiátrica.

La interna del SEMEJI del INAU sigue siendo hiperfragmentada, compartimentada; no hay reuniones de técnicos y en la lógica de funcionamiento los técnicos están separados del instructor, que es el que está en cotidianamente en contacto con el adolescente. Así no se puede funcionar; el cotidiano tiene que estar mínimamente planificado.

Según datos oficiales del INAU a enero de 2009, la privación de libertad rondaba los US$ 2.300; un privado de libertad cuesta mensualmente US$ 2.300. Entre el 40% y el 60% de ese monto se destina a remuneraciones personales. La pena no privativa de libertad -libertad asistida, libertad vigilada o trabajo comunitario- le cuesta a una ONG US$ 350. La ONG que trabaja bien planifica, busca reinsertar al adolescente en actividades educativas o sociolaborales y desarrolla una propuesta personalizada de acción para aplicar mientras deba cumplirse la pena determinada por la Justicia.

¿Qué ocurre en una y otra sanción, mirado esto en términos de costo-beneficio? En cuanto a privación de libertad, de acuerdo con los estándares y datos internacionales, la reincidencia oscila entre el 60% y el 70%. En cambio, la reincidencia en sanciones no privativas de libertad está entre el 12% y el 30%.

SEÑOR ORRICO.- ¿Esa cifra es nacional?

SEÑOR PEDERNERA.- No; en Uruguay todavía no se ha cuantificado este aspecto. Yo estuve haciendo averiguaciones con las organizaciones que llevan adelante estos estudios y se me informó que el Movimiento Volpe este año hará uno que tomará como parámetro la reincidencia. Hay estudios esporádicos, pero no tienen patrones como para ser medidos con seriedad científica. A nivel internacional se toman como ejemplo países como Canadá o España, que han desarrollado propuestas en este sentido que han sido

estudiadas con criterios de mediana seriedad; en estos casos, los niveles de reincidencia son los que mencioné.

Según apreciaciones generales de los operadores del sistema, nosotros no estamos muy lejos de esas cifras, pero necesitamos estudiarlas, ponerlas sobre la mesa, porque nos permitirán planificar la política pública en este sentido.

Aclaro que en España el porcentaje de reincidencia es del 12% y en Canadá, del 20%; en Estados Unidos alcanza el 30%.

Entonces, considerando la relación costo-beneficio, me pregunto qué es más beneficioso. Si hoy uno va a la Colonia Berro sale con la impresión de que eso es una olla a presión; si yo voy salgo preocupado, porque a partir de allí no se reintegra -ni ningún otro "re" que se quiera usar- ningún adolescente.

Antes de terminar quiero referirme al Instituto de Rehabilitación, que es otro de los temas que está sobre la mesa de la Comisión. Nosotros no cerramos la puerta a la discusión de un Instituto de Rehabilitación, pero cambiaríamos la denominación, que ya se ha empleado; el INTERJ era el Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil. Preferimos que se recurra a otros conceptos, aunque esta observación ya es de fineza teórica.

Estamos dispuestos a cooperar en lo que sea necesario y cuando se nos quiera convocar para discutir los contenidos de un Instituto de Rehabilitación, pero poco sabemos al respecto. Creemos que no puede tratarse de un cambio de fichas, que de una institucionalidad se pase a otra, manteniéndose la estructura incólume; el cambio tiene que ser radical con respecto a lo que tenemos, porque en eso va también la formación de los operadores que están en contacto con los adolescentes.

Finalmente, vuelvo sobre el tema de los antecedentes. En este sentido, la Observación General Nº10 del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas habilita la posibilidad de usar los antecedentes, pero quiero llamar la atención sobre el hecho de que las Observaciones Generales de este Comité se hacen para los ciento y pico países de Naciones Unidas, cuyas realidades son muy diversas. Esta Observación fija la edad mínima de responsabilidad penal en los 12 años y dice que esto se hace tendiendo a elevarla, porque hay países como China que tienen sistemas de responsabilidad establecidos para los 7 y 9 años. Entonces, hay una matriz que establece una línea media hacia arriba. Entonces, estamos preocupados porque en Uruguay esa matriz se está queriendo bajar. Aquí tenemos un buen estándar; consideramos que los antecedentes, llegada la adultez, no deben utilizarse. Hay países en que el criterio de la reincidencia se usa para establecer penas perpetuas, y el Comité dice que hay que fijar una media donde se use pero solo para determinados delitos, porque la perpetua se usa en ocasión de la reincidencia y no por la gravedad del delito.

Termino con un caso que me tocó vivir en un Juzgado de adolescentes, al que llamé "el caso Benítez". Como en esta Comisión se habla de la teoría y de las cuestiones prácticas, quiero cerrar con este caso. Carlos era un adolescente de quince años que había caído por cometer un arrebato, le había

robado a la vecina las bolsas del supermercado. Cuando el Juez le preguntó: "¿Por qué robaste?, contestó: "Robé porque tenía hambre, quería comer". Carlos, cuando iba a firmar su declaración, nos miró y nos preguntó: "Benitez es con la b de las dos pancitas?". Tenía quince años y apenas había terminado segundo año de escuela. Pero lo peor es que Carlos iba a ser papá del hijo de una madre adolescente de doce años. En el caso de Carlos están ejemplificadas muchas de las condiciones de los adolescentes que llegan al sistema de Justicia penal en nuestro país. Es emblemático porque en su proceso de socialización ha habido muchas ausencias que lo terminaron haciendo vulnerable para el sistema penal.

SEÑOR MORÁS.- En los veinticuatro años que hace que estoy vinculado al tema, ya sea como educador de jóvenes en conflicto con la ley, como Subdirector de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del INAME o como académico en los últimos años, este es el máximo honor que he tenido. Espero poder aportar algo a esta Comisión.

Voy a referirme a tres temas. El primero tiene que ver con el preocupante problema de los datos y los diagnósticos; el segundo, con el problema de las instituciones de reforma de menores y, por último -a veces, cuando se habla de menores, los menores son los últimos- voy a hablar del problema de los menores.

Con respecto al primer punto, en las últimas semanas desde diversas fuentes se han manejado muchísimos datos y se ha trasmitido la idea de que los diagnósticos ya están. Yo creo que si hay algo en esta materia que no está, son justamente los diagnósticos. Pero además se trasmite una segunda idea que es muy preocupante y creo que puede llegar a ser muy peligrosa, y es que los libros y los expertos no aportan soluciones. Más aun: se dice que los libros y los expertos son un obstáculo a las soluciones, que se oponen a ellas. Creo que esa es una dinámica social que puede llegar a ser bastante peligrosa, porque si los expertos y los libros no aportan las soluciones, y eso la sociedad lo empieza a creer y a asumir, ¿quién va a determinar el contenido, el diseño, la dirección de las políticas de seguridad ciudadana? ¿Las corporaciones? ¿La opinión pública? ¿Lo determinará el miedo de las víctimas, que ya es algo perceptible? ¿Esa va a ser la dirección de las políticas de seguridad ciudadana del futuro? Me queda esa gran duda. No hay oposición, creo yo, entre los intelectuales y las urgencias de la realidad. Al contrario, creo que justamente los intelectuales debemos aportar las grandes líneas hacia el futuro.

Creo también que, asociada a este conjunto de ideas, aparece una idea también grave y es que el cuidado de las víctimas exige el maltrato de los ofensores. Si uno mira en los medios de comunicación las declaraciones de los distintos actores políticos, parece que la venganza es la única forma de reparar a las víctimas, y que cuanto más grande es el castigo, más se repara el dolor. Es un grueso error, porque se trata de una inversión en la sensibilidad civilizatoria.

En lo que tiene que ver con los datos, iba a traer una cantidad pero creo que van a marear más. Simplemente voy a señalar qué pasa con los datos, y no lo voy a decir por una exquisitez sociológica sino porque realmente son

fundamentales. No se puede elaborar una política económica, de empleo, de salud sin estadísticas sanitarias, de PBI, de inflación, etcétera, sin esos números que están legitimados, que básicamente la sociedad comparte y no se ponen en cuestión cuando se definen las políticas económicas, de empleo o en otros campos. ¡Qué paradoja que en el principal problema que tiene la sociedad uruguaya -la seguridad se ha transformado en el principal problema de la sociedad uruguaya- los datos no aparezcan y los diagnósticos sean muy débiles!

Con relación a los datos, hay tres problemas -lo digo brevemente, aun a riesgo de cometer algún error-: la validez, la confiabilidad y la falta de sistematicidad. Para demostrarlo voy a poner un ejemplo. El Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad recoge estadísticas de denuncias policiales, hurtos, rapiñas, homicidios, lesiones, etcétera. Si miramos lo que tiene que ver con los hurtos, uno diría que el indicador es válido, porque el hurto efectivamente mide un daño contra la propiedad, hay un interés instrumental de hacerse de un objeto que tiene un valor de venta en el mercado. Cuando uno ve el indicador "hurto", sabe de qué está hablando. Sin embargo, ese dato es válido pero no confiable, porque la gente muchas veces no denuncia los hurtos. Se puede llegar a dar la paradoja de que a medida que aumenta la eficiencia policial aparecen más hurtos. Pero si la Policía trabaja cada vez mejor, ¿por qué hay cada vez más hurtos? Porque la población tiene confianza en la Policía, piensa que va a recuperar lo robado, y por lo tanto denuncia más.

El otro ejemplo, que creo que es muy claro, tiene que ver con los homicidios. En un país como Uruguay, la medición del homicidio en muy confiable. Promedialmente hay 200 homicidios por año y eso es así desde hace por lo menos veinte años. Podrá ocurrir que algún suicidio, luego de una investigación, se transforme en homicidio, pero se tratará de algún caso aislado. A diferencia de otros países de América Latina donde es difícil hasta contabilizar los homicidios, en Uruguay el indicador es muy confiable. ¿Es válido? Ahí entramos en otro tipo de problema. ¿Qué queremos decir cuando hablamos de homicidio? Eso da lugar a toda una serie de reflexiones porque la opinión pública, alimentada muchas veces por los medios de comunicación, cree que el homicidio se produce a través de la rapiña, pero el factor fundamental de los homicidios se da en el hogar. Entonces, con el homicidio no estamos midiendo la violencia delictiva instrumental sino otra cosa, que es una violencia relacional. Me parece que este tema es muy importante -porque obviamente un homicidio es algo que alarma a la opinión pública con toda razón-, es muy manejado por los medios de comunicación y luego se transforma en propuestas parlamentarias. Pongo como ejemplo del tipo de manejo que admite la mala interpretación de los datos, un matutino de los tantos que podría haber mencionado. El 22 de noviembre, un matutino de circulación nacional hizo una cobertura en la página 3 -a toda página- sobre el tema de la seguridad ciudadana. Allí hay un recuadro donde se aclara que hasta el momento hay once comerciantes y ocho rapiñeros muertos. El mismo matutino, al otro día, 23 de noviembre, a partir de la Comisión bicameral que analiza la violencia doméstica, hace un informe, también muy completo, y

señala que fueron treinta y tres las mujeres que murieron asesinadas por parejas ó ex parejas en lo que va del 2010. ¿Cómo se titula la nota del 23 de noviembre? "Luego del rapiñero, lo más peligroso es un familiar". Hablamos de once víctimas de rapiñas y de treinta y tres mujeres muertas. Quizás se trate de un editor que titula sin leer lo que los periodistas dicen en su propio diario, pero esto sería inadmisible en una página económica: un 11% de inflación no es más que un 33% de inflación, pero es posible cuando se trata de temas policiales.

No creo que exista una conspiración política -no tengo los elementos para confirmarlo-, ni tampoco una intencionalidad, pero se me puede conceder que, por lo menos, hay un muy bajo profesionalismo cuando se tratan estos temas.

Se ha señalado que los menores participan en un 40% de las rapiñas, información que corresponde al Ministerio del Interior. Quiero señalar enfáticamente que no conozco a nadie en el ámbito académico, de las organizaciones no gubernamentales ni en organismos internacionales que reafirme la idea de que estamos en presencia de un auge delictivo de los menores, porque todas estas instituciones toman como fuente de datos las estadísticas sistemáticas -de 2000 a 2009- del Poder Judicial, la única fuente que puede aportar datos en una sociedad democrática que tenga un sistema de separación de Poderes. El que define qué es un delito es el Poder Judicial. Se podrá hablar de los procesamientos, de las detenciones, de las denuncias, pero el que define si se cometió efectivamente un delito es el Poder Judicial, y si se toman las estadísticas del Poder Judicial no existe tal auge.

Por supuesto, se le podría conceder el beneficio de la duda a los datos presentados por el Ministerio del Interior, pero ese incremento o ese porcentaje del 40% señalado por el Ministerio del Interior a octubre de 2010, ¿representa un incremento con respecto a 2009 o 2008? ¿Hay una ruptura en la tendencia? No lo sabemos, porque no son sistemáticos, y este es el tercer elemento que señalé al principio: validez, confiabilidad y sistematicidad de los datos, serie prácticamente inexistente en este terreno.

El segundo eje que quiero señalar tiene que ver con la institucionalidad. En veinte años hemos tenido cuatro cambios de nombre para la institución que se encarga de los menores infractores. Recuerdo a la Comisión que hubo una División "Rehabilitación" que venía del viejo Consejo del Niño, que fue sustituido por el Establecimiento de Alta Contención, que luego se transformó en el INTERJ, Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil, y ahora tenemos el Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes Infractores. A veces los nombres algo dicen, pero este caso es interesante porque desaparece la idea de instituto técnico y de rehabilitación. Es un sistema que ejecuta medidas a jóvenes infractores; capaz que haciéndose eco del espíritu de la época, desaparece la idea de que los jóvenes pueden ser rehabilitados. Quiero aclarar que este concepto no es nuevo; no tiene veinte años sino mucho más tiempo, y lo expreso a través de una frase que se estilaba en 1954 y sintetiza muy bien qué ocurre con las instituciones de reforma: "Los reformatorios son deformatorios".

¿Qué dice la teoría? Podría decir muchas cosas desde el punto de vista teórico: que los centros de reclusión terminan siendo un problema adulto, que no resuelven los problemas que pretenden, que generan otro tipo de problemas aun más graves, pero no voy a utilizar la teoría sino a remitirme a las versiones taquigráficas de esta misma Comisión.

Cuando compareció el Instituto Nacional del Menor se informó que hay setecientos menores en conflicto con la Justicia, que trescientos ochenta tienen medidas no privativas y que trescientos treinta están con medidas privativas de libertad. El Instituto Nacional del Menor también indicó que existen seiscientos setenta y cinco funcionarios encargados de esos menores, a lo que se sumarán ochenta vacantes, logística, locomoción, sumarios, liquidación de sueldos, etcétera, es decir, mucho más funcionarios. También se informó que hay ONG que se dedican a ciertas tareas, lo que suma personal. Obviamente, los centros de reclusión tienen guardia perimetral, que no se computan en los seiscientos setenta y cinco funcionarios -seguimos sumando-, y el Instituto Nacional del Menor también nos dice, muy documentadamente, que los funcionarios tienen problemas de estrés laboral, falta de capacitación para una tarea que, sin duda, es muy compleja, que hay episodios de corrupción y derechos adquiridos. Justamente, una de las limitaciones para ir hacia el nuevo modelo institucional son aquellos funcionarios que entraron al Instituto Nacional del Menor y que no pueden ser trasladados compulsivamente. Todo es muy atendible y muy cierto, pero ¿dónde están los menores? ¿Los menores pueden ser responsabilizados por los problemas adultos que genera una institución?

En 1998, como Subdirector de Planeamiento y Presupuesto del INAME me dediqué a analizar las resoluciones del Directorio. Para mi asombro, el 80% de las resoluciones eran sobre mayores, sobre problemas adultos, lo cual nos hacía bromear de que trabajábamos en el "Instituto Nacional del Mayor" no del "Menor". Hay muchos adultos, casi dos para atender a cada menor en conflicto con la Justicia, y muchos problemas generados por adultos.

A su vez, el Ministerio del Interior en su comparecencia a esta Comisión dijo algo con lo que estoy absolutamente de acuerdo y creo que también generó consenso en esta Comisión. El Ministerio del Interior habla de las fugas en los centros de reclusión, de las drogas, de ese paradigma donde predomina el más violento -quien sea más violento, más rapiñas, más homicidios tenga encima, es el que predomina-, de que no hay separación de problemáticas ni gradualidad. El señor Ministro del Interior culmina diciendo que así no hay rehabilitación posible. Entonces, ¿cuál es la responsabilidad de los menores? ¿Se los puede responsabilizar? Se fugan y reinciden. Las condiciones humanitarias existentes en los centros de reclusión, con veintitrés horas de encierro, haciendo sus necesidades fisiológicas en una bolsa que tiran por la ventana al patio donde saldrán una hora a convivir con los excrementos que tiraron, ¿no crean las condiciones para una fuga? Me pregunto quién no se fugaría de una institución así.

Ahora, ¿la responsabilidad es del menor o de quien tiene la llave de la puerta, o que cierra la puerta y deja la ventana abierta? Creo que hay que responsabilizar a los menores por lo que les corresponde, pero si hay algo

claro es que los incorregibles son los adultos responsables de gestionar duramente más de un siglo -luego explicaré por qué- instituciones que no lograron cumplir con el mandato legal de reformar a los menores.

Por último, parece imposible hacer referencia a los menores sin decir que cada día son más chicos y que cada día son más violentos. Quiero hacer un pequeño homenaje y decir que en diciembre de 2010 se cumplen cien años de lo que considero la publicación del primer libro dedicado a este tema, escrito por Washington Beltrán, llamado "Cuestiones sociológicas: lucha contra la criminalidad infantil". Hay allí una construcción del problema muy similar a la actual. Dice lo siguiente: "Preocupación honda y noble domina la mente del penalista, el investigador espíritu del sociólogo en los últimos cuatro lustros. Pavoroso problema de ardua solución, es el que presenta, ante los ojos de la humanidad asombrada, el creciente aumento de la criminalidad infantil". Es una construcción que se hace desde lo pavoroso. Nunca se analiza el problema de los menores, sino el pavoroso problema de los menores. No se habla de los jóvenes infractores sino del auge de las conductas infractoras. Esto es así desde 1910.

Concedo una enorme virtud al trabajo de Washington Beltrán porque dedica la mayor parte de su libro a estudiar los modelos más innovadores, los modelos de última generación en el mundo desarrollado, en el mundo más civilizado, para tratar de traerlos al Uruguay, algo que hoy no parece estar presente.

Señalo lo que dijo el señor Manfred Nowak en marzo de 2009, cuando señaló a su manera: "Como el Uruguay no hay", aunque por otras razones que no eran las de 1950. Washington Beltrán se avergüenza ante la visita del criminólogo más afamado de ese momento, Enrique Ferri, que denuncia la situación absolutamente inhumana del Instituto Correccional de Montevideo. Pasó un siglo y seguimos alarmándonos por las condiciones totalmente deshumanizadoras de las instituciones que tienen como meta corregir a los menores pero no lo hacen.

Quisiera hacer una reflexión utilitarista. Creo que las medidas que tienden a agravar las penas, bajar la imputabilidad y mantener antecedentes profundiza una dinámica que en los últimos años se puede observar según una gráfica muy clara. Si tomamos el año 1989 como base cien, los delitos, veinte años después, se duplicaron. Es cierto, los delitos crecieron y se duplicaron. Pero hay algo asombroso: la cantidad de presos se cuadruplicó, y esa cantidad de presos que crece cada vez más se hace más profunda a partir del año 1995 cuando se aprueba la Ley de Seguridad Ciudadana, ley que no contuvo la tendencia creciente a los delitos porque se duplicaron; ley que generó un nuevo problema como es el hacinamiento carcelario; ley que, además, no atenuó el miedo. Si hay algo que en Uruguay es claro es que crecen los delitos, pero más que los delitos crece la cantidad de presos, y más que los delitos y los presos lo que crece es el miedo.

En segundo lugar, haré una reflexión un poco más filosófica. El Ministerio del Interior presenta un diagnóstico del año 1985, a través de la asesora Gabriela Fulco, donde señala que el 85% de los presos adultos

sufrieron múltiples vulneraciones de derechos desde temprana edad. La asesora del Ministerio señala que el Estado estuvo omiso.

A mí me gusta la expresión "los menores, muchas veces, se ubican fuera de la ley", pero antes de ubicarse fuera de la ley, estuvieron abandonados por la ley y existe una responsabilidad del Estado. Cuando uno analiza el funcionamiento concreto del SEMEJI o de los establecimientos carcelarios, ve que esas instituciones muchas veces se colocan fuera de la ley. Auspiciar una política de ojo por ojo, si somos coherentes, lo único que va a garantizar es que nos quedemos todos ciegos.

SEÑOR BAYARDI.- Creo que hay por lo menos un consensó generalizado de que todo lo que ha existido sobre institucionalidad para la contención de menores infractores y la privación de libertad ha fracasado. Creo que estamos convencidos de que esto es así.

Dentro del actual Código de la Niñez y la Adolescencia está, a su vez, la parte de responsabilidad penal juvenil. ¿No? Se hablaba de la eventualidad de que la parte de responsabilidad penal juvenil no necesariamente debe estar contenida dentro del Código sino que puede estar separada, con su propio nivel de categorización, y sería una de las variantes de las que hay a escala mundial como forma de expresarlo.

El sociólogo Morás planteaba un tema que tiene que ver con el centro de rehabilitación. Comparto que la parte del diagnóstico no existe o se entrevera mucho, porque se hacen constataciones en las que se miden no delitos llevados adelante por menores sino instancias de procedimientos llevadas adelante con menores, que son dos cosas absolutamente distintas y que muchas veces entran en la categoría de víctimas y victimarios, que creo que es un problema no menor desde el punto de vista de la forma de pararnos ante el problema planteado.

Creo que la responsabilidad penal juvenil implica que algún nivel de sanciones tiene que haber, que pueden ser o no privativas de libertad, y que la tendencia que estaría logrando mejores resultados son las no privativas de libertad. De todos modos, admitimos que todo lo que ha sido privativo de libertad ha sido un desastre porque, en realidad, no hemos logrado ni siquiera privarlos de la libertad. No solo los hemos maltratado adentro sino que tampoco los hemos privado de libertad, porque el nivel de fugas llegó a cifras alarmantes.

Hemos participado con algún otro Legislador que está aquí presente de una charla abierta en el interior, y a veces también se responsabilizaba a los Jueces. Un poco era la contraparte que hacía la ciudadanía de lo que dice la Policía, que en realidad los largan. Yo quisiera saber, si fuera Juez, cómo me pararía ante una situación determinada sabiendo que lo tengo que meter en un lugar donde voy a generarle peores condiciones que las que tiene. Hay toda una situación que merece ser analizada. De todos modos, en la parte de privación de libertad me ha quedado claro cuáles han sido los fundamentos que ha tenido, sobre todo quien se refirió a ellos, el doctor Pedernera, en cuanto a la edad de imputabilidad, en cuanto al tema de la extensión de las penas en la medida en que se ha trabajado bajo la lógica del menor tiempo de reclusión

posible. Si yo cayera preso hoy y me dieran veinte años, en realidad me darían mucho menos que la mitad de mi vida; si cayera a los quince años, me estarían dando un porcentaje mucho más alto.

En relación a los antecedentes, leí lo que el propio comité plantea que es uno de los puntos que está en la discusión. Comparto la necesidad de que los antecedentes caigan, pero en la eventualidad del mantenimiento de antecedentes ante determinadas situaciones o delitos, como podrían ser los delitos graves -me animaría a decir que no serían más de tres o cuatro-, habría que ver cuál sería el grado de admisibilidad y la pertinencia de que pudieran permanecer abiertos, y en qué esfera debería hacerse. Está la vía administrativa y la jurisdiccional, y quisiera tener una visión de lo que han visto en legislaciones comparadas a fin de saber cuál sería la forma más adecuada para que el impacto sobre el futuro de ese individuo jugara menos en el sentido punitivo y más en cuanto a corregir. Lo pregunto porque en la medida en que quedara abierto por vía administrativa, ante cualquier instancia, el menor que salió o atravesó determinadas circunstancias podría quedar expuesto al manejo de sus antecedentes. Usted mismo dijo que hoy en realidad eso funciona en contra, a pesar de que la norma dice que no debe existir.

Uno tiene la sensación de que si un menor comete un delito y los papás aparecen al minuto o a la hora le va a ir mucho mejor desde el punto de vista de lo que va a hacer el Juez que si los papás no aparecen en las primeras veinticuatro horas. Quiere decir que no fue juzgado tanto por el delito sino por las condiciones sociales que debió enfrentar.

SEÑOR MICHELINI.- Agradecemos la presencia del doctor Pedernera y del sociólogo Morás ante esta Comisión de la Asamblea General.

Voy a concentrarme de la manera más sucinta posible en las preguntas que me parecen centrales y que me surgen de la presentación que han hecho, que ha sido encarada desde una perspectiva definida; no es un abordaje sin tomar partido. Me parece que lo han expresado así.

En primer lugar, la descripción de la situación de niños, niñas y adolescentes y, en particular, de estos últimos en conflicto con la ley penal está enmarcada como endémica, con factores culturales de larga data. La pregunta es si hay experiencia internacional de modificación de esos patrones culturales con rapidez. Quiero saber si pueden aportar elementos que vayan en esa dirección.

En segundo término, el Código de la Niñez y la Adolescencia apuntó, en mi humilde opinión, a modificar de alguna manera esos ingredientes culturales. La pregunta es qué análisis hacen desde la sociedad civil, cuando el Código ya tiene unos años de aplicación y, en particular, con la experiencia del Consejo Nacional Honorario Consultivo sobre la Niñez y la Adolescencia.

En tercer lugar, quiero saber si distinguen comportamientos disímiles o diferentes con relación al interior, Montevideo o, eventualmente, en la zona metropolitana. Es decir, si es posible identificar situaciones diferenciales en estas realidades o si hay trabajos que validen esto.

En cuarto término, planteo un tema puntual, y es el papel de los abogados de oficio con relación a la defensa penal en el sistema actual de responsabilidad penal juvenil.

Por último, me quiero referir a los datos. Quiero saber si hay experiencias o propuestas externas, porque evidentemente estamos a ciegas. Si tuviéramos que resolver los temas económicos con los datos que tenemos sobre niños, niñas y adolescentes estaríamos en un caos generalizado. Eso me queda claro. La pregunta es si conocen experiencias o mecanismos para abordar estos datos o construirlos, porque parte del problema que tiene Uruguay es que el proceso jurídico o el procedimiento judicial no tiene nada que ver con el proceso penal, sociológicamente hablando. Es decir, el auto de procesamiento en realidad es el inicio del juicio, pero para la opinión pública es la condena. Eso es vivenciado así y no importa si nueve meses después se concluye que en el caso de ese individuo que tuvo un auto de procesamiento por equis delito hubo un error de persona, no hubo ningún elemento probatorio o simplemente fue producto de una construcción -como ya hemos constatado- de los propios medios de comunicación. Entonces, la pregunta es si hay modelos o experiencias para generar estos datos que nos ayuden a solucionar esto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer una pregunta al sociólogo Morás. ¿Se podría decir que los datos que aporta el Poder Judicial cumplen con las tres condiciones: son sistemáticos, válidos y confiables? Acá tenemos una serie de datos, con series de varios años, sobre procesamientos, procesos iniciales y concluidos, que, además, registran lo que efectivamente el Poder Judicial sanciona y define. Entonces, quiero saber si es esta la única estadística que tenemos hoy y por la que nos deberíamos regir porque cumple con los tres criterios que el sociólogo mencionaba.

SEÑOR ORRICO.- En primer lugar, estamos muy agradecidos con la presencia tanto del sociólogo Morás como del doctor Pedernera. Para mí es un placer escucharlos, porque me consta que es gente muy seria.

Recuerdo un artículo del sociólogo Morás, que fue de los primeros que leí sobre estos temas de la seguridad pública, donde planteaba algo que me llamó mucho la atención: lo primero sería determinar qué quiere decir seguridad pública. Damos por hecho ese concepto, pero en realidad nadie lo define nunca, y ese es todo un problema.

Ya que estoy, voy a contar un chascarrillo. En la década de los sesenta, Clara Silva hizo una novela que se llamaba "Aviso a la población", que estaba basado en lo que en la época se conocía como un infanto-juvenil y aparecían recortes de diario con noticias muy similares a esa, diciendo: "¿Hasta cuándo la sociedad va a soportar a estos infanto-juveniles?". Estamos hablando de la década de los sesenta, de manera que el fenómeno no es nuevo.

Vamos a las preguntas. Acá se habla de mantener los antecedentes, más allá de las reglas de las Naciones Unidas. Pero, bueno, vamos a suponer que vamos a estudiar la posibilidad de mantener los antecedentes para determinados delitos. Me parece que en la pregunta también hay una mentira ínsita, aunque no se la diga: en realidad, si los antecedentes se van a aplicar,

por ejemplo, a los grandes delitos, como puede ser un homicidio o una violación, no habrá más de tres, cuatro o cinco casos por año -llegarán a media docena, no más-, porque los menores no cometen ese tipo de delitos en grado suficiente como para que eso tenga una repercusión realmente importante en la consideración de su conducta. Eso es lo que yo percibo.

Quiero hacer una pregunta sobre algo que me preocupa mucho. Con el señor Diputado Bayardi hemos estado en establecimientos de detención de adolescentes. Hemos visto cosas terribles: desde piojos hasta lo que ustedes quieran. Además, estoy casado con una pediatra, que hace llamados y que siempre me ha dicho: "Eso de hogar no existe. Son cárceles. Nosotros vamos allí y tenemos que decir frecuentemente a los encargados: 'Yo a este niño no lo quiero ver atado. Lo voy a ver suelto; si no, no lo puedo ver'". Así que realmente el eufemismo detrás de esto termina siendo cruel. En realidad, hay toda una cuestión muy cruel con relación a la minoridad en el Uruguay. Tal vez porque somos un país de viejos. Recuerdo que cuando yo era niño, los mayores se quejaban porque usaba el pelo largo y esas cosas. Realmente lo usaba largo, y miren qué bien que salí ahora, ¿no?

(Hilaridad)

-En aquella época hablaban de juventud perdida y todo lo demás. Esas frases son de siempre. Creo que somos un país tan de viejos que en el imaginario colectivo -y creado mucho por los medios- vemos que los jóvenes son los que se drogan, los que se emborrachan, los que arman lío, los que hacen lío en los bailes. Esa es la concepción

Entonces, ¿hasta dónde hay capacitación en el Uruguay como para encarar en forma seria a chiquilines que realmente tienen problemas graves? Porque es cierto que el 85% de ellos -tal vez más- fueron golpeados, no han tenido el desarrollo neuronal en el momento adecuado, por lo tanto, no hay sinapsis y, después, hay cosas que no funcionan. Entonces, ¿hasta qué punto en el Uruguay tenemos la posibilidad de capacitar gente, en un plazo razonable, para encarar el problema realmente a fondo y con soluciones reales, por llamarlas de algún modo?

SEÑOR SOUZA.- Me gustaría saber cuál es su opinión con respecto a la necesidad o no de la creación de más Juzgados especializados en el tema de minoridad, básicamente en lo que respecta, no a la capital, sino al interior del país.

SEÑORA MOREIRA.- En primer lugar, quisiera agradecer la presencia de nuestros invitados. Conocía a Luis Eduardo Morás, quien ha publicado bastante en *Brecha* sobre el tema de la seguridad pública, y quería agradecerles a ambos por la exposición que realizaron y por las cifras de adolescentes infractores que nos aportaron, que es del 5,9% del total de delitos -cifra que no está en ningún medio de comunicación- y la referencia a las veinte mil detenciones anuales por actos que exceden la categoría que la ley establece.

En segundo término, quería decir dos cosas breves. El año próximo entraremos en la discusión del Código del Proceso Penal y del Código Penal.

Entonces, es importante que mantengamos esta discusión compartida con quienes trabajan en esto.

Por otra parte, quisiera hacer una pregunta sobre uno de los temas más caros a esta Comisión, que es el de los antecedentes. De lo que decía el doctor Pedemera, creo entender que a él le parecía bien que los antecedentes no pasaran, independientemente de la gravedad del delito que hubieran cometido los menores, y quería simplemente escuchar su opinión y la del sociólogo Luis Eduardo Morás -si la tuviera- sobre este mismo asunto.

SEÑOR PEDERNERA.- Saludo la realización de esta sesión y reitero el agradecimiento por habernos invitado. Esto me recuerda los diez años en los que estuvimos acá, peleando para tener el Código de la Niñez y la Adolescencia. Nunca habíamos sido tan convocados como esa vez, y esta sesión me trae esa imagen nuevamente. Por eso les agradezco, porque nosotros consideramos que tenemos algo para decir, aunque pueda ser diferente y algo sobre lo cual se pueda discrepar.

Cuando en aquel momento se aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia éramos poquitos los dolientes que estábamos en la barra esperando. Llegamos a la barra y estaba llena de empleados públicos, porque excepcionalmente se iba a tratar una ley que mejoraba su condición. Nosotros llegamos y dijimos: "¡Mirá qué cantidad de gente!". Inclusive, había niños con túnica. Se votó ese tema, excepcionalmente, porque en el Orden del Día estaba solo la votación del Código de la Niñez y la Adolescencia, y desapareció la gente de las barras: quedó Jacinta Balbela por un lado y tres o cuatro personas más, entre las que yo estaba. Fue un momento de soledad. En realidad, personalmente no era el Código que yo hubiera querido, pero sí uno sustancialmente mejor que el que teníamos, especialmente en la parte de infracciones a la ley penal. Las garantías que están establecidas en los artículos 74 y 76 son de una democracia, de un Estado de derecho fuerte, que está preocupado por las libertades individuales y las garantías del debido proceso. Sí creo que hay que avanzar en mejorar. Por eso, la discusión de una ley de responsabilidad penal adolescente o juvenil no sería una cosa ajena o caída del cielo mágicamente, porque hay aspectos que se deben corregir. Por ejemplo, hay dos cuestiones que ahora me vienen a la cabeza. Una de las conductas perseguidas en el Código de la Niñez y la Adolescencia es el manejar sin libreta de conducir, cuando sabemos que menores de dieciocho años no acceden a ella. Pero, además, hay errores de dogmática y de calificación penal, como por ejemplo perseguir la coparticipación en los delitos culposos. Ese es un error de dogmática penal. Entonces, me parece que sí hay que avanzar en eso, también porque el derecho penal de adolescentes es un derecho específico. Por ejemplo, en doctrina se discute si la asociación para delinquir es específicamente un delito perseguible en este tramo etario, cuando los adolescentes son seres gregarios por excelencia; o si la asociación constituye un agravante de determinados delitos. También hay que corregir especificando las figuras delictivas, porque el Código de la Niñez y la Adolescencia tiene una gama de delitos establecidos, pero, además, tiene el sistema de tipificación delegada al Código Penal en guarismos de mínimos y máximos. Creo que eso hay que corregirlo, porque en ese sistema se abre

mucho la ventana a conductas que no sé si valen la pena o no. Entonces, creo que no cerraría las puertas a discutir, siempre pensando que las cuestiones son mejorables y perfectibles.

Sobre la reincidencia hay toda una discusión doctrinaria, y existe un trabajo de Eugenio Raúl Zaffaroni -el Juez de la Suprema Corte de Justicia- donde él plantea groseramente que la reincidencia es una prueba de que el sistema fracasó y, por lo tanto, hay que sacarlo lo más rápidamente de él, porque para trabajar la responsabilidad frente al delito el sistema no sirve. Lo planteo como una discusión en el terreno de la doctrina, pero de la doctrina más avanzada en las cuestiones de los sistemas penales

De la mano de eso también va toda la parte de la exigibilidad social. Yo reprocho de la misma forma a una persona que duerme en la calle, tiene sus necesidades básicas insatisfechas y comete un delito que a alguien que tiene un banco y comete el mismo delito. Hoy, en doctrina penal se discute en términos de exigibilidad social y se dice que el reproche tiene que ser más fuerte sobre el que tiene un banco y comete un delito parecido al que cometió el que dormía en la calle. Me parece que eso se exacerba en el terreno de la niñez y la adolescencia, porque nosotros no estamos frente a adultos: estamos frente a personas que están conformando su personalidad, donde la cuestión del tiempo y el espacio -esto excede mi formación- se tornan fundamentales, porque no son lo mismo cinco minutos de la penitencia de un niño que cinco minutos de estar sentados en una Comisión esperando a que entre la Suprema Corte de Justicia. El tiempo es subjetivo en todas las personas, pero es altamente subjetivo cuanto más jóvenes somos, y la trascendencia es particular. Lo mismo ocurre con el espacio. Hace poco tiempo, me encontré con un arquitecto en la Facultad de Derecho, que estaba estudiando esa carrera. Él se formó en Finlandia en construcciones para niños, y me dio una clase, en el sentido de que las dimensiones tempo-espaciales son importantes al momento de construir, porque el niño va tomando idea del mundo de acuerdo al entorno que lo rodea. Y por eso la arquitectura es fundamental. Esa dimensión yo no la tenía presente, pero si esa dimensión la tenemos presente, por lo menos para diseñar cárceles para adolescentes que hoy son casonas reacondicionadas para que cumplan su tarea de cárcel, sería un paso importantísimo para definir esas cuestiones.

Yo lo que digo -esta es una posición ideológica en relación a los sistemas penales- es que si quiero usar la reincidencia para aplicar más cárcel voy por el camino equivocado, porque la cárcel no ha dado pruebas históricas de que sirva para reformar, reeducar y rehabilitar. Entonces, desde esa perspectiva doctrinaria, la postura es: la reincidencia no me sirve como parámetro, porque la cárcel no sirve para los fines para los que fue creada. Esto está comprobado históricamente.

El Código de la Niñez y la Adolescencia -el señor Diputado Felipe Michelini traía algunas ideas- tiene que avanzar en fortalecer una institucionalidad que el Parlamento creó con certeza, que es el Consejo Nacional Honorario Consultivo de los Derechos del Niño y el Adolescente. Es un órgano de convergencia: están el Poder Judicial, la sociedad civil, el

Congreso de Intendentes y el Poder Ejecutivo. El mandato del Consejo Honorario es coordinar e integrar las políticas sectoriales. En el debate parlamentario se fue depreciando, pero es una herramienta valiosísima que tuvimos la oportunidad de compartir con los actuales Diputados Bango y Michelini cuando tenían responsabilidades a nivel del Poder Ejecutivo durante el Período pasado. Ese espacio ha servido para destrabar algún tipo de conflictos, para tener una mirada de convergencia de todos los actores sobre la privación de libertad. Creo que hay que avanzar en fortalecer esa estructura.

No recuerdo quién fue que lo preguntó, pero el comportamiento en el interior es diferente. En Montevideo, por ejemplo, las tipificaciones de rapiñas en adolescentes rondan el 99%. En Salto, el guarismo es muy bajo. Allí, los hurtos son los hechos más relevantes en el sistema penal juvenil. En Maldonado, hay una tendencia más alta de la rapiña, pero que no llega a los guarismos de Montevideo, donde la cifra de rapiñas es tendencialmente más alta que la del hurto.

En el interior, el conocimiento, la cercanía de los actores, hace que los delitos no tengan ciertas características de violencia que tienen en ciudades más complejas. Del mismo modo, la relación de los jueces es diferente en localidades del interior.

Unido con esto, creo que hay que fortalecer el sistema de justicia penal juvenil en el interior. Hasta hoy, los jueces letrados siguen teniendo la competencia amplia en penal y adolescentes. Si bien la magnitud de hechos no es relevante, hay que buscar la especificidad, porque el interior sigue desterrando: manda a Montevideo, y eso es una pena de privación de libertad con destierro. Ese es un problema. Hay que buscar una especificidad de respuesta en el interior.

En cuanto al comportamiento, UNICEF ya lo planteó la vez pasada, pero el Observatorio del Sistema Judicial del Movimiento Nacional Gustavo Volpe ha constatado, en base a datos oficiales del Poder Ejecutivo -en la parte del anuario estadístico ustedes pueden verlo-, que en el año 2006 los allanamientos de la defensa eran del 73% y el año pasado fueron del 93%. ¿Qué significa eso? Que no hay contradicción. El proceso judicial, que se mide en términos de contradicción, tiene un actor que no contradice las vistas fiscales, y creo que ese es un elemento central que hace a la calidad de la defensa.

Finalmente, reitero una afirmación del sociólogo Luis Eduardo Morás: lo único que ha hecho el Instituto del Niño y el Adolescente fue remover retóricamente su denominación, pero sigue siendo la institución matrizada en el esquema tutelar de 1934, en tiempos del Código del Niño. Ha cambiado su nombre, pero sigue con una estructura fragmentada, hipercompartimentada, donde importa más el talón de imprenta que los derechos del niño, donde preocupa más a condición del adulto que los derechos del niño. Así, tenemos procesos de investigación muy lentos; cuando un adolescente denuncia torturas, por ejemplo, importa más la formalidad del esquema burocrático que las garantías de que estos hechos salgan a la luz y se diluciden.

Desde la sociedad civil venimos haciendo investigaciones con la rigurosidad que exigía el sociólogo Morás. En el año 2003, Defensa de Niños y Niñas Internacional realizó la primera investigación sobre el comportamiento de los adolescentes infractores. En esa investigación, que fue la primera, y en otras realizadas -fundamentalmente la del Movimiento Volpe-, se ha mantenido la tendencia en los guarismos que manejamos en esta reunión. Pero en esa investigación había un hecho trascendente: que habían cuantificado el monto de los delitos cometidos por los adolescentes. El monto de un delito cometido por un adolescente en Uruguay ronda los US$ 100, a un valor constante desde 1994 a 2003. Lo que hizo esa organización fue calcular todos los delitos cometidos por los adolescentes en Montevideo y los comparó con el problema del Banco Comercial en el año 2003. En ese momento, calcularon que tendrían que transcurrir siete mil quinientos años para llegar al monto del delito del Banco Comercial, juntando todos los delitos cometidos por niños en Montevideo.

SEÑOR MORÁS.- Se me hace casi imposible hacer una síntesis. Muchas de las reflexiones ya las adelantó el doctor Pedemera. Simplemente, voy a hacer un par de consideraciones.

Creo que es importante, posible, construir datos válidos, confiables y sistemáticos. Si lo que se pretende es medir delitos, yo deposito mi confianza en las estadísticas del Poder Judicial, porque ahí tendríamos validez -efectivamente se mide el delito- y son sistemáticas. Algunos operadores de la Justicia han señalado públicamente que la forma de registro de los datos en el Poder Judicial es similar a la de la época de la colonia y, en la medida de que no es posible que actores independientes, académicos, tengan una auditoría -por decirlo de alguna manera- sobre esos datos me quedan algunas dudas acerca la confiabilidad de cómo son registrados esos delitos, si se acumulan correctamente o no. Pero ciertamente que si lo que se pretende es medir las infracciones juveniles, la fuente debe ser el Poder Judicial.

Esto no quiere decir que no sean importantes las estadísticas del Ministerio del Interior. Son fundamentales para elaborar una política de seguridad ciudadana que pretenda ser una política de Estado que trascienda las administraciones. Estamos hablando de una política que pueda ser evaluada, monitoreada, a través de indicadores de gestión policial. Por supuesto que el dato de los trece mil, quince mil o veinte mil asuntos o intervenciones policiales sobre menores es importantísimo, pero para medir y planificar la gestión policial de las distintas comisarías, administrar recursos humanos, materiales, etcétera, no para ver los comportamientos delictivos de los menores infractores.

Digo también que, de acuerdo con los datos aportados por el INAU, son trescientos treinta los menores privados de libertad. Uno puede inferir que se trata de aquellos casos más peligrosos, más graves, de los cuales deberíamos descontar los ochenta que el Ministro del Interior señala que cumplieron la mayoría de edad. Son doscientos cincuenta menores infractores graves. El 11 de octubre de 2008, el señor Diputado Borsari Brenna señala en la prensa algo que yo comparto: que no hay más de doscientos cincuenta menores infractores

violentos. En el año 1987 se presentan seis proyectos -yo registré esa cantidad en un trabajo publicado por la Facultad de Ciencias Sociales- de rebaja de la edad de imputabilidad penal. ¿Qué se decía ese año respecto de la cantidad de menores infractores graves, realmente violentos? Que eran entre doscientos y trescientos. Seguimos en la misma cifra -cualitativamente medida a través de distintos informantes calificados- de cuál es el quántum de menores infractores con serios problemas de conducta, a los que, obviamente, hay que tener muy bien custodiados y con los que hay que hacer un trabajo muy fuerte.

Tendría muchísimas más cosas para decir, pero no quiero robarles más tiempo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos mucho por el tiempo que nos han brindado y el aporte hecho a esta Comisión, que es sustantivo. Seguiremos en contacto cuando se entienda pertinente.

(Se retiran de Sala los representantes del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho y del Comité de Derechos del Niño en Uruguay)
(Ingresan a Sala autoridades de la Suprema Corte de Justicia)

-Esta Comisión Especial recibe con mucho gusto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, doctor Jorge Chediak, y al Ministro, doctor Leslie Van Rompaey, a quienes agradecemos su presencia.

La Comisión Especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial de los adolescentes en conflicto con la ley penal tiene como plazo el día 29 de diciembre próximo para producir un informe y entregarlo a la Asamblea General, conteniendo sugerencias legislativas con respecto a esta cuestión, si la Comisión lo entiende pertinente. Por esta razón hemos hecho una serie de invitaciones que nos parecían necesarias a efectos de incluir todas las opiniones sobre este tema en el acervo de la Comisión y tenerlas en cuenta a la hora de tomar una decisión; ustedes son nuestros últimos invitados.

La idea es que hagan una breve exposición sobre el trabajo de la Suprema Corte de Justicia y su entendimiento con respecto a este punto. Posteriormente, habilitaremos las preguntas de las colegas y los colegas.

SEÑOR CHEDIAK.- Gracias por la invitación.

Queremos plantear, conjuntamente con el doctor Van Rompaey -quien asumirá como Presidente de la Suprema Corte de Justicia el próximo 1° de febrero-, que vamos a hablar a título personal porque la Suprema Corte de Justicia no tiene posición institucional respecto a estos temas, que son extremadamente complicados y opinables, y que en muchos casos no son técnicos, o por lo menos son "filotécnicos", y lo que requieren es decisión política, que es exclusiva de los señores Legisladores; esto no tiene que ver con aspectos técnicos en los que la Corte podría ayudar.

Quiero señalar -como ya dije, exclusivamente a título personal; traje un libro que contiene las menciones a que haré referencia porque no quiero confiar en mi memoria-, con respecto a los dos temas urticantes principales de los que se ha hablado públicamente, es decir, la posibilidad de rebajar la edad

de imputabilidad penal a una edad inferior a los dieciocho años y la posibilidad de mantener los antecedentes de aquellos ciudadanos que siendo menores de dieciocho años cometan infracciones a la ley penal, que tienen aristas distintas y complicadas.

En el caso de la rebaja de la edad de imputabilidad, como profesor de Introducción a la Judicatura, podría decir que en la normativa internacional no hay obstáculo alguno para que el Estado uruguayo lo lleve a cabo.

Se ha hablado de las reglas de Beijing, que no tienen la misma fuerza vinculante que la Convención de Derechos del Niño, que ha sido ratificada por este Parlamento y que, por lo tanto, está considerada como derecho interno de la República; además, por tratarse de derechos humanos, podría tener rango supralegal y comprometer la responsabilidad del Estado uruguayo. Ahora, no es la misma situación de las reglas y recomendaciones de Naciones Unidas, que son aprobadas por la Asamblea General y nos vinculan en tanto somos integrantes de ese organismo, pero no tienen la misma fuerza vinculante que las Convenciones que son ratificadas por este Parlamento. El apartamiento o la violación de esa legislación por parte del Estado uruguayo podría significar responsabilidad internacional. En el caso de las reglas Beijing, se da una definición de menor: "Menor es todo niño o joven que, con arreglo al sistema jurídico respectivo, puede ser castigado por un delito en forma diferente a un adulto". Y el comentarista dice al respecto: "La regla 2.2. define 'menor' y 'delito' como componentes del concepto de 'menor delincuente' (...).- Cabe señalar que las reglas disponen expresamente que corresponderá a cada sistema jurídico nacional fijar las edades mínima y máxima de estos efectos, respetando así cabalmente los sistemas económico, social, político, cultural y jurídico de los Estados miembros. Ello significa que la noción de 'menor' se aplicará a jóvenes de edades muy diferentes, edades que van de los 7 años hasta los 18 años o más.- Dicha flexibilidad parece inevitable en vista de la diversidad de sistemas jurídicos nacionales, tanto más cuanto que no restringe los efectos de las reglas mínimas (...)". Quiere decir que la normativa internacional deja totalmente libre a cada Estado para fijar la ley de imputabilidad penal en la edad que estime conveniente. Que sea conveniente o no es lo que debe definir el Parlamento. Se puede hacer. Internacionalmente se ha ido dejando de lado -ya les habrán informado abundantemente al respecto- la clásica norma de la imputabilidad a los dieciocho años de edad, siempre tendiendo a bajarla a edades que en algunos casos parecen bastante inapropiadas, inclusive hasta los doce años; de todas maneras, en general, se ha llegado a los dieciséis años, lo cual parece muy razonablea la hora de fijar la edad de la imputabilidad penal. Por supuesto que en una definición grosera, en nuestro país existe lo que se ha llamado, no con estricta definición jurídica, una suerte de formación progresiva de la imputabilidad. No es lo mismo tener menos de trece años, que tener entre trece y dieciocho años a los efectos de la imputabilidad penal; hay una suerte de imputabilidad mayor en el adolescente de trece a dieciocho años, y una imputabilidad plena a partir de los dieciocho años.

De manera que el Estado uruguayo tiene la libertad de fijar la edad de imputabilidad que los señores Legisladores entiendan conveniente.

Otro tema un poco más espinoso es el del mantenimiento o no de los antecedentes más allá de la edad de imputabilidad que el Estado defina, y que en nuestro país es de dieciocho años.

Al respecto, la regla 21.2 dice lo siguiente: "Los registros de menores delincuentes no se utilizarán en procesos de adultos relativos a casos subsiguientes en los que esté implicado el mismo delincuente". La regla anterior, la 21.1, establece la reserva de los antecedentes. El artículo 222 del Código del Niño es más radical que la recomendación firme de Naciones Unidas porque establece la eliminación de los antecedentes; en este caso se establece la reserva y el comentarista dice al respecto: "La regla trata de ser una transacción entre intereses contrapuestos en materia de registros y expedientes: los de los servicios de policía, el Ministerio Fiscal y otras autoridades por aumentar la vigilancia, y los intereses del delincuente". O sea que establece una reserva -la posibilidad de que los organismos de investigación utilicen esos antecedentes, fundadamente levantada la reserva- y, por otro lado, hace una fortísima recomendación en el sentido de no utilizar esos antecedentes una vez que el adolescente que violó la ley penal cumpla la mayoría de edad.

Seguramente, en este caso los señores Legisladores habrán hablado con el Comité de los Derechos del Niño, que es el organismo encargado de supervisar el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño; viene a ser el símil de lo que es la Corte Interamericana respecto del Pacto de San José de Costa Rica. Es un organismo que el Estado uruguayo, como Estado signatario, ratificante de la Convención de los Derechos del Niño, ha contribuido a formar; no es un organismo ajeno. Precisamente, el Consejo de los Derechos del Niño, no tiene normativa específica sobre este tema en la Convención; el artículo 40 de la Convención de los Derechos del Niño, que es el que refiere a la justicia juvenil, no dice nada respecto del mantenimiento o no de los antecedentes ni de la posibilidad de usar o no los antecedentes

Ellos sí tienen opiniones consultivas en el sentido de que el mantenimiento restringido de los antecedentes no viola la Convención de los Derechos del Niño. Señalan que si no se trata de todas las violaciones a la ley penal sino, exclusivamente, de delitos muy graves -violación, rapiña, rapiña agravada u homicidio- y que si hay un límite temporal para el mantenimiento de los antecedentes, que puede ser de dos o tres años -en nuestro caso, hablaríamos de mantener los antecedentes hasta los 21 años de edad-, no habría violación de normativa respecto de la Convención de los Derechos del Niño.

Esto fue lo que me plantearon: que el mantenimiento de los antecedentes podía ser viable en esas hipótesis de delitos muy graves -lo que el Código de la Niñez y la Adolescencia llama "infracciones gravísimas a la ley penal"- y no para siempre, sino por un período acotado. Ese lapso acotado podría tener utilidad en cuanto a esta sensación pública de que limpiar totalmente los antecedentes una vez que se cumple la mayoría de edad puede ser excesivo; si realmente estamos ante una persona cuya estructura determina que viole la ley penal, inmediatamente después de cumplir los 18

años volverá a cometer los mismos delitos en los que ya incurrió. Entonces, no sería irrelevante que pudieran mantenerse los antecedentes por lo menos durante dos o tres años, como postula en caso extremo el Consejo de los Derechos del Niño.

Esta es la visión personal y el panorama en la normativa internacional hasta donde yo conozco; la normativa es muy profusa, así que puede haber algo que desconozca.

Yo terminaría con esto y cedería la palabra al Ministro Van Rompaey, porque reitero -para que no haya ninguna duda- que la Corte no tiene una visión coincidente ni una posición institucional sobre estos temas, que son de decisión política. Además, en esto tampoco hay soluciones mágicas; toda solución tiene visiones contrapuestas que son legítimas y que pueden tener inconvenientes. En realidad, no puedo aseverar que una solución sea muchísimo mejor que otra o, inclusive, que sea mejor que el estado de cosas que en este momento tenemos.

Lo que sí creo es que estos temas deben ser analizados y comparto plenamente la multiplicidad de opiniones que han señalado que lo que no puede seguir reiterándose es que los ciudadanos menores de edad que infringen la ley penal y son sometidos a restricción ambulatoria se fuguen e, inmediatamente, vuelvan a cometer delitos. Eso sí parece una suerte de burla al sistema y lo desprestigia, porque el ciudadano deja de creer en la eficacia de la justicia y de las autoridades encargadas de los establecimientos de reclusión de adolescentes infractores.

SEÑOR VAN ROMPAEY.- Quisiera emitir alguna opinión, más que como especialista, como ciudadano, y también desde la perspectiva de quien ya tiene unos cuantos años en el ejercicio de la magistratura, haciendo pie en lo que decía el Presidente Chediak.

Podemos estar horas discutiendo desde el punto de vista técnico cuál es la edad de imputabilidad, a qué edad se tiene conciencia del valor de la conducta y se puede distinguir entre el bien y el mal, si un chico sabe o no que está cometiendo un delito, etcétera, pero cuando esto se vincula con el tema de la seguridad pública y se piensa que bajando la edad de imputabilidad se contribuye de alguna manera, se comete un grave error y la discusión se contamina. El que tratamos es un tema absolutamente técnico y, desde el punto de vista de la dogmática penal, sería la conciencia del valor de la conducta, y quizás ni siquiera los juristas tenemos una idea clara de dónde debe estar ese límite de edad. Creo que en la gran mayoría de los países de Europa el promedio es 14 años y que en América hay pocos que lo tienen en 18 años, pero no me parece que sea el tema más relevante a discutir.

El tema relevante es que, hoy en día, el INAU -que en su momento fue Consejo del Niño- no cumple con sus funciones elementales de contención y resocialización o capacitación de ese chico dándole armas para que después sea una persona útil en la vida en sociedad. Hablamos de capacitarlo y resocializarlo; me parece que a eso deben estar enfocados el esfuerzo del Gobierno y el esfuerzo legislativo, además de lo que nosotros podamos hacer.

Alguna experiencia tengo en esa materia, porque en estos últimos años en la Corte hemos recibido constantes reclamos de los Jueces porque a veces no se cumple con algunas sentencias y hay guardias gremiales que impiden que se haga efectiva la orden de internación de un menor. Es frecuente que el adolescente o menor entre en un régimen de privación de libertad y al día siguiente salga y cometa el mismo delito. Entonces, creo que por ese lado debe ir el esfuerzo de toda la sociedad uruguaya: hay que buscar que todos los chicos tengan una institución en la que, estén privados de libertad o no, se cumpla con el cometido constitucional de rehabilitación y se los pueda capacitar para afrontar la vida de adultos.

No debe ser tan difícil. Yo recuerdo que cuando visitamos la Colonia Berro -si no me equivoco, fue en 2004; yo era Presidente de la Corte en aquel momento- la recorrimos con el entonces Director del INTERJ, profesor Sergio Miglioratta, con absoluta tranquilidad y normalidad, aun en el SER que, como ustedes saben, es lo mismo que una cárcel común, de mayores. Yo no sé si hoy en día podría hacer lo mismo. Recuerdo que en el Hogar Ituzaingó se cumplía una función excelente. Y allí no había chicos que hubieran cometido un pequeño arrebato, algunos habían incurrido en conductas infraccionales graves y allí eran capacitados en tareas agrícolas como la cría de conejos y gallinas; la granja era bastante importante. Lo que percibí fue que esos chicos hasta habían desarrollado amor por el trabajo. Nosotros pasamos una larga jornada en el Hogar Ituzaingó; inclusive, almorzamos allí. Los chicos nos manifestaban que estaban capacitados para tener un oficio en el futuro, para trabajar no solo en la granja sino en otras actividades. Me parece que no debe ser tan difícil. Funciona; por lo menos eso es lo que yo vi. Si no me equivoco, en estos últimos años el Hogar Ituzaingó ha tenido una gestión bastante exitosa. Nos decía el Director que prácticamente allí no había fugas y las condiciones de privación de libertad son menos rigurosas que en el SER. Allí había una suerte de actividad docente permanente que tenía una respuesta efectiva y concreta por parte de los adolescentes internados.

Me parece que debemos apuntar a que el Estado perfeccione instituciones, mecanismos, a que capacite a las personas, y ponga el derecho penal juvenil en manos de especialistas, para que efectivamente se cumpla esa función de rehabilitación del menor que comete conductas infraccionales. Lamentablemente, hemos visto que en los últimos años el INAU no ha cumplido. Considero que esto es lo más relevante, antes que discutir técnicamente a qué edad debe ser imputable una persona. Bajar la edad de imputabilidad a dieciséis años tendría otras consecuencias porque deberíamos dar a ese chico, que va a ser un ciudadano, capacidad civil y política plena. Tendría que poder ser elector y elegido; tendría que ser una persona mayor con todos los derechos y las responsabilidades inherentes a esa cualidad.

Entonces, redefinir una edad de imputabilidad es un tema bastante complejo, que de por sí, no soluciona nada. Si bajamos la edad de imputabilidad a dieciséis años, ¿vamos a castigarlos, penarlos y mandarlos a establecimientos carcelarios comunes? Eso sería un desastre absoluto, porque sabemos que no solo allí nadie se resocializa ni se reeduca sino que se perfecciona en el delito.

Entonces, tendríamos que tener un derecho penal juvenil con imputabilidad a los dieciséis años pero con establecimientos de detención propios del derecho penal juvenil, con un objetivo fundamental de resocialización o de reeducación; eso sería otra cosa. Pero, reitero: la problemática pasa porque las instituciones estatales especialmente afectadas al cometido de recuperar, resocializar y reeducar al menor y adolescente no están cumpliendo con esa función.

SEÑOR MOREIRA.- Hemos escuchado con mucha atención lo que han dicho y quiero hacerles alguna pregunta sobre aspectos a los que no se han referido.

Esta Comisión viene sesionando desde hace tres semanas y hemos escuchado distintas opiniones. Concurrieron el señor Ministro del Interior, representantes de ONG, etcétera, y tenemos versiones encontradas respecto a cifras. Creo que la Suprema Corte de Justicia es la única que puede dilucidar este intríngulis, porque se habla de intervenciones policiales por un lado, de porcentajes de participación de menores en actos delictivos por otro. El señor Ministro del Interior nos dijo -si mal no recuerdo- que la participación de menores era superior al 40% en delitos de rapiña y que las cifras de procesamientos o privaciones de libertad como medida cautelar también andaban en ese eje del 40% en delitos de rapiña, que es una infracción gravísima según el Código de la Niñez y la Adolescencia. Queremos saber qué opina la Suprema Corte al respecto, porque tenemos versiones que no coinciden.

También se dijo aquí, respecto de la justicia de adolescentes, que había un porcentaje importante de privaciones de libertad adoptadas como medida cautelar. Algunas personas dijeron acá que les parecía excesiva esa privación de libertad como medida cautelar por parte de la justicia para adolescentes.

Asimismo, se cuestionó la actuación de la Defensoría Pública en esta materia, diciendo que hay un enorme porcentaje de allanamientos a la acusación fiscal y que por lo tanto parecería haber una desprotección jurídica de los menores que son sometidos a la justicia especializada. Me gustaría saber la opinión de los Ministros sobre estos puntos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero hacer una pregunta al doctor Chediak. Usted dice que las reglas de Beijing son menos vinculantes que la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño porque, obviamente, la Convención ha sido un tratado internacional ratificado por el Parlamento uruguayo. Lo que no me queda claro es cuán vinculantes son, porque si se dice que son menos vinculantes, quiere decir que son vinculantes. ¿Dónde situaría usted el grado de vínculo que el país tiene con las reglas en virtud de que es un miembro de las Naciones Unidas y está en la Asamblea General de Naciones Unidas y vota? Uruguay votó las reglas de Beijing, así como otras que vinieron luego de Naciones Unidas sobre el mismo tema, posteriores a la Convención; estas son anteriores. Esta pregunta es para tener claro desde la perspectiva jurídica la vinculación que tiene el país con estas reglas que, como usted bien dice, no plantean la eliminación de los antecedentes sino que dicen, en sus puntos 21.1 y 21.2, que los registros de menores delincuentes no se utilizarán. La pregunta es para qué están. Si están pero no se utilizan, se supone que están mientras

el adolescente que ha cometido una infracción a la ley penal está cumpliendo la pena y se está haciendo responsable. Esto es lo que yo infiero.

En esta segunda parte de la pregunta incluyo al doctor Van Rompaey, y quiero saber la opinión de cada uno sobre el tema de los antecedentes. El doctor Chediak ya manifestó su postura, me gustaría saber la opinión del doctor Van Rompaey que sí se expidió sobre la rebaja de la imputabilidad.

También quiero saber qué valoración hacen sobre el funcionamiento del Poder Judicial, porque la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño establece que la privación de libertad debe ser la última medida que el Juez debe tomar. Quisiera saber si filosóficamente están de acuerdo con esa premisa. Me gustaría saber si están de acuerdo con la filosofía que comporta esta directiva de la Convención.

La segunda cuestión es cómo evalúan el funcionamiento del Poder Judicial en virtud de la aplicación de esta norma a la que el Estado uruguayo se debe. Nosotros hemos tenido información en cuanto a que, como decía el Senador Moreira, la aplicación de la medida cautelar con privación de libertad es bastante alta y que se aplica mucho más en casos con adolescentes de determinada condición social. Quiero saber si eso es así, cuál es la opinión de ustedes y cuáles son las razones. Capaz que no tenemos posibilidades reales de tomar decisiones alternativas tal cual nos impele la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, y entonces ahí estaríamos frente a un problema donde el Poder Judicial está fallando en función de una situación. Me gustaría saber qué políticas está previendo el Poder Judicial para poder cumplir con la normativa que nos obliga.

SEÑORA MOREIRA.- Quiero agradecer al Ministro Van Rompaey por haberse referido al Hogar Ituzaingó, porque efectivamente funciona como un hogar de privación de libertad, pero no es una cárcel y cumple con su función de rehabilitación de menores de una manera ejemplar, lo que evidencia que hay mucha cosa para hacer con la minoridad infractora, no solo encerrarlos.

Difícilmente se mencione al Hogar Ituzaingó en las referencias que son tan habituales en la prensa y en el propio Parlamento.

Simplemente quise reconocer lo que expresó el Ministro Van Rompaey con respecto al Hogar Ituzaingó.

SEÑOR VAN ROMPAEY.- Sabíamos que esta instancia se trataba de un temario abierto y no de un proyecto. Tenemos estadísticas hechas de porcentajes de privación de libertad, medidas alternativas, libertad asistida, etcétera, pero no las trajimos; por supuesto, estos datos están a disposición de la Comisión, y se podrían mandar mañana.

Estamos convencidos de que la privación de libertad es la última "ratio", pero el aumento de situaciones de privación de libertad, a mi juicio, va en consonancia con el aumento de la violencia en las conductas infraccionales de los menores, fenómeno que no conocíamos hace algunas décadas, generado por este flagelo de la pasta base.

No creo que los Jueces exageren en la aplicación de la privación de libertad como última "ratio". Sin embargo, es necesario describir la problemática que viven los Jueces de Menores o de Niñez y Adolescencia del interior.

En el interior, el Instituto Nacional del Menor funciona aun peor, porque no hay regímenes de internación. Por ejemplo, en casos de hurtos reiterados se les aplica cualquier medida alternativa. Puede ser entrega a los padres, con prevenciones, si es que los menores tienen padres, pero la reincidencia es permanente, y el reclamo de la sociedad se siente más en las pequeñas ciudades del interior que en Montevideo, donde quizás podría pasar casi anónima una conducta infraccional. Entonces, algunos Jueces, ante la persistencia, la reiteración y habitualidad de conductas infraccionales, mandan a internar en Montevideo, porque, creo, no tienen otra solución. Si hubiera instituciones u hogares que pudieran cumplir una tarea de rehabilitación en el interior de la República, creo que el porcentaje de muchachos que se manda internar a Montevideo sería mucho menor.

Reitero que en Montevideo tenemos conductas infraccionales muy graves, que están aumentando, como la rapiña violenta y el homicidio; creo que la violación se mantiene más o menos en términos estables. La respuesta de internación y privación de libertad es ante la gravedad de la conducta infraccional, y en Montevideo el Juez tampoco cuenta con alguna familia u hogar que sirva de contención que pudiera formar en valores al chico, que si vuelve al medio del que proviene no tiene ninguna posibilidad de rehabilitarse.

Por otra parte, la creación de un registro de antecedentes para computarlos una vez que los menores lleguen a la mayoría de edad es una solución que personalmente no me convence. Es más, creo que indirectamente podría hacer a los menores imputables, porque esos delitos se les computarían y terminarían perjudicando su situación procesal. Por lo tanto, a mi entender no debería mantenerse el registro de antecedentes.

Es la primera vez que escucho que se critique la actuación de los Defensores Públicos en materia de menores y que exista una suerte de consenso y aceptación de todas las medidas que toman los Jueces. Realmente no me consta esta situación.

SEÑOR CHEDIAK.- En primer lugar, quiero decir que todos compartimos plenamente la filosofía no solo de las Reglas de Beijing sino también del Código de la Niñez y la Adolescencia. La Justicia Penal juvenil no se puede equiparar de ninguna manera a la Justicia Penal de adultos, y la privación de libertad sí tiene que ser el último recurso y, en ese caso -también en adultos-, lo primordial, y lo que ordena la Constitución, es lograr la rehabilitación, lo que tampoco estamos consiguiendo.

Por cierto, la convención ratificada por el Estado uruguayo tiene el más alto rango de vinculación. No hay duda de que en este caso ponemos al Estado en una clara infracción que podría acarrear su responsabilidad internacional.

Por supuesto, las Reglas de Beijing también son vinculantes; si se pudieran graduar, serían un poco menos vinculantes, pero se deben cumplir.

Por algo integramos Naciones Unidas. Por eso decía que este tema es espinoso, y el capítulo que queda jurídicamente abierto es la rebaja de la edad de imputabilidad.

Haremos llegar las cifras, que probablemente sean pasibles de objeción como las del Ministerio del Interior. Además, tenemos una larga experiencia de que no haya coincidencia absoluta en las cifras.

Tampoco escuché críticas al funcionamiento de la Defensa Pública. En ese sentido, es importante señalar que cada integrante de la Defensa Pública, en cualquier materia, es absolutamente autónomo en sus decisiones. Él por sí y ante sí decide si comparte o no la acusación fiscal, si entiende que está ajustada a derecho. Esto forma parte de la autonomía técnica que tienen los Fiscales, los Jueces y la Defensa Pública. El defensor opta por la solución que le parece mejor para su defendido.

Por otra parte, hemos señalado las dificultades para establecer verdaderas alternativas a la pena de privación de libertad, como en el caso de la Justicia Penal de adultos. En ese sentido, he dicho que habría que recurrir a los medios tecnológicos que permitan suplir la internación en establecimientos carcelarios, sea de adultos o de juveniles, por las pulseras o tobilleras electrónicas que permitan hacer un seguimiento del comportamiento y de la circulación de la persona o que se cumpla el arresto domiciliario impuesto, sin tener que poner vigilancia policial que es absolutamente inviable. La sensación es muchas veces que el Juez, tanto de adultos como de menores, no tiene demasiadas alternativas reales, porque muchas veces son de difícil seguimiento y cumplimiento. Entonces, el Juez opta por la medida segura. Dice: "La privación de libertad es segura, yo sé que se va a cumplir y la otra no es tan segura, no sé si se va a cumplir, no sé qué grado de eficacia tendrá con los medios tecnológicos, con los medios de seguimiento con que contamos".

Como el doctor Van Rompaey adelantó, el tratamiento de los adolescentes infractores tiene que ser, en todo el tránsito de la Justicia Penal y cumplimiento de las penas, totalmente separado. No puede enviarse a adolescentes infractores a establecimientos de detención de adultos, ni siquiera a módulos separados dentro del mismo establecimiento, porque ahí sí estaríamos violando flagrantemente toda la normativa internacional. No se los puede tratar igual. Estamos procurando, si este Parlamento decide aprobarlo, que el proceso penal de adultos también tenga una estructura parecida, oral, acusatoria y veloz, y sea garantista como lo es el proceso de adolescentes en los artículos 76 y siguientes del Código de la Niñez y la Adolescencia. Además, los establecimientos de contención deben ser absolutamente separados. No diría que la concepción debe ser distinta porque, en realidad, también la concepción para los ciudadanos que violan la ley siendo adultos es para la rehabilitación, pero aquí con más fuerza. Debe hacerse más hincapié aun en tratar de recuperar a este adolescente, en reencauzar su vida, en tratar de darle la estructura de valores que, como decía el doctor Van Rompaey, probablemente en su entorno o en su familia no se le dio.

Tenemos situaciones donde, además de la pasta base y el origen social, no hay un medio adecuado para reinsertar a este menor, sino que se lo

devuelve a la misma situación social que lo llevó a la infracción. Estamos reiterando el ciclo y no contribuimos a la rehabilitación. Entonces, todos los esfuerzos deben ser dirigidos a tener establecimientos de contención adecuados y equipos multidisciplinarios que efectivamente puedan propender a la rehabilitación. Esto es más difícil que legislar porque requiere, como ustedes lo saben mejor que yo, fondos presupuestales y todo un trabajo a mediano y largo plazo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de los invitados a esta Comisión. Las apreciaciones vertidas serán elementos muy importantes para el trabajo que tenemos que terminar en una semana en esta Comisión.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 18)

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE SOCIOLOGÍA JURÍDICA DE LA FACULTAD DE DERECHO DOCTOR LUIS EDUARDO MORÁS

SECRETARIO EJECUTIVO DEL COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO DOCTOR LUIS PEDERNERA

Material suministrado por la visita

Sesión del día 21 de diciembre de 2010

RECOMENDACIONES DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE NACIONES UNIDAS AL ESTADO URUGUAYO E INFORME NO GUBERNAMENTAL UNICEF

INFORME NO GUBERNAMENTAL DE APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO



COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO URUGUAY
2006[1]

[1] Elaborado por Javier M. PALUMMO, Luis PEDERNERA, Adriana MOLAS, Francisco TERRA, Martín LAVALLEJA, Laura ZACHEO y con la colaboración de Jorge FREIRE y Silvana PEDROWICZ.

I. INTRODUCCIÓN

Nuestro país presentó un notorio atraso en la presentación a este Comité de los informes sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN). Pasaron 10 años desde que Uruguay fuera objeto de las primeras y hasta ahora únicas *Observaciones y Recomendaciones* por parte del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (en adelante el Comité), por lo que saludamos la reciente presentación del segundo informe por parte de nuestro Estado. A su vez agradecemos a la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores el habernos proporcionado copia de dicho informe en forma concomitante a la presentación del mismo frente al Comité referido.

Luego de estos diez años transcurridos la situación de la infancia en relación con la efectividad y vigencia de sus derechos fundamentales sigue siendo preocupante. Las Observaciones deberían haber sido incorporadas al diseño e implementación de las políticas públicas. Pero tal como se expondrá a continuación, la enorme mayoría de las situaciones que merecieron observaciones del Comité se mantienen y en algunos casos se han profundizado.

El Comité sintetizó en su Informe las principales razones de preocupación, entre las que se destacaron: "las insuficientes medidas adoptadas a los efectos de armonizar la legislación nacional con los principios y el articulado contenido en la Convención". También señaló su preocupación por el hecho de que no se hubiera dictado nueva legislación que regule aspectos abarcados por la Convención, como por ejemplo la adopción internacional, la prohibición del tráfico de niños y la prohibición de la tortura. Además, el Comité señaló su preocupación por el hecho de que el "Código de 1934, el cual contiene varias previsiones contrarias a la Convención, no ha sido revisado ó corregido". También el Comité se lamentó de que "varias leyes contrarias a la Convención aún están en vigencia, incluyendo entre ellas las que se refieren a la Administración de Justicia Juvenil, edad mínima de acceso al empleo y la edad mínima de matrimonio".

En ese marco el Informe recomendó que "... el actual proceso de reforma de la legislación nacional sea totalmente compatible con las previsiones de la Convención y que se tenga en cuenta muy especialmente aspectos tales como la no-discriminación, el interés superior del niño, la participación de los niños y el respeto por sus opiniones".

Por otra parte, el Comité reconoció el esfuerzo de las autoridades en la obtención de datos estadísticos, pero se mostró "preocupado por las insuficientes medidas adoptadas para obtener información desagregada sobre la situación de todos los niños, particularmente aquellos pertenecientes a sectores más vulnerables, incluyendo los niños negros, los minusválidos, los chicos de calle, los niños internados en instituciones incluyendo aquellos en situación de privación de libertad, los chicos sometidos a malos tratos o abusos o los niños provenientes de los sectores más carenciados económicamente". En este punto, el Informe propuso "tomar medidas para obtener información desagregada", recomendando solicitar apoyo a UNICEF.

En el numeral 9 de las Observaciones Finales, expreso su "preocupación por el presupuesto insuficiente que se otorga a las partidas de seguridad social especialmente para los niños pertenecientes a sectores mas carenciados". A su vez, señalo en 1996 su "preocupación por la tendencia a la perpetuación de la pobreza entre los sectores marginales", en especial los niños.

Otro punto cuestionado por el Comité fue "la persistencia en la discriminación contra los niños nacidos fuera del matrimonio, incluyendo el disfrute de sus derechos civiles". A su vez, se tomo nota que el procedimiento para el otorgamiento de un nombre en estos casos favorece la estigmatización y su imposibilidad de conocer a sus padres naturales, y que en el caso de un niño nacido de padres menores de edad, ese niño no puede ser reconocido por sus padres.

En relación al embarazo adolescente, el Comité destacó su preocupación "por el alto número de éstos lo que tiene efectos negativos en la salud de las madres y sus hijos, y en el disfrute del derecho a la educación de las madres perjudicando la concurrencia a los centros de enseñanza lo cual genera un alto número de abandonos".

Además de las objeciones mencionadas precedentemente, también se expresó la "profunda preocupación por el aumento de los casos de abusos y violencia en el seno de las familias y la falta de medidas adecuadas para prevenir y combatir ese tipo de abusos y violencia, así como también en relación a la rehabilitación de las víctimas".

La prevalencia en el país de la doctrina de la situación irregular, constituyó otra preocupación del Comité debido a que la misma "favorece la estigmatización y la frecuente institucionalización y pérdida de libertad de los niños provenientes de los sectores más carenciados económica y socialmente. El Comité lamentó –señala el Informe- que la implementación de los preceptos y principios de la Convención relativos a la administración de Justicia Juvenil, no han sido atendidos suficientemente ni en la legislación ni en la práctica. Desde esta perspectiva, el Comité planteo su preocupación por las insuficientes medidas adoptadas para asegurar que la privación de libertad sea sólo usada como última medida, que los niños privados de libertad sean tratados con humanidad y en forma que tomen en cuenta las necesidades de las personas de esa edad, así como el derecho a mantener contactos con sus familiares y al debido proceso exigido por el artículo 40 de la Convención. Además, el Comité destacó su preocupación "por el alto número de niños institucionalizados y las medidas insuficientes que han sido tomadas para desarrollar medidas alternativas a la institucionalización y para promover la reintegración social".

El Comité notó con "preocupación que el trabajo infantil continúa siendo un problema en el Uruguay y que las medidas tomadas para prevenirlo son insuficientes". Desde esta perspectiva, también el Comité aprecia con preocupación que la edad mínima de admisión al trabajo en la ley uruguaya es más baja que la establecida en la Convenio Internacional del Trabajo Nº 138 ratificado por Uruguay.

Por último, el Informe agregó que "el Comité nota con preocupación la insuficiencia de las medidas tomadas para asegurar que los preceptos y principios de la Convención sean ampliamente conocidos tanto por los adultos como por los niños, a pesar de lo dispuesto por el artículo 42 de la Convención". Además se ha prestado poca atención, según el Comité, a la formación de profesionales que trabajan con y para los niños incluyendo docentes, trabajadores de la salud, trabajadores sociales, abogados, funcionarios policiales, funcionarios de instituciones donde los niños son detenidos y de otras dependencias del Estado a los efectos de modificar conductas predominantes." El Comité sugirió en este punto el desarrollo de cursos de formación y educación específicos a los actores involucrados.

Las recomendaciones del Comité también señalaron la necesidad de "tomar medidas para mejorar la coordinación entre las instituciones vinculadas a la protección y promoción de los derechos del niño tanto a nivel central como local y considerando la posibilidad del establecimiento de un contralor independiente (Ombudsman) competente en los derechos del niño".

II- SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA NIÑOS, POBREZA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Pobreza como indicador de derechos vulnerados. La medición de la pobreza a partir del método de ingresos nos permite diferenciar aquellos hogares que cuentan con ingresos suficientes para cubrir *los costos de alimentación y otros bienes y servicios no alimentarios considerados básicos*, de aquellos hogares que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir estas necesidades.

La consideración del acceso a bienes y servicios considerados básicos nos permite comparar los niveles de pobreza infantil de un país con los compromisos asumidos por este al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño. Esto resulta particularmente evidente en lo que atañe al contenido del artículo 27 de la CDN:

1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

Más allá de las vinculaciones directas que se puedan establecer entre el *acceso a bienes y servicios considerados básicos* y el logro de *un nivel de vida adecuado*, la importancia de los ingresos en una economía de mercado como la uruguaya determina que la preocupación por los niños en hogares por debajo de la línea de pobreza se extienda al conjunto de los derechos adquiridos por estos niños. De alguna manera, el fenómeno de la pobreza infantil explicita la brecha existente entre los derechos normativamente reconocidos y su ejercicio y goce efectivo.

Conciente de esta realidad, en 1996 el Comité de los Derechos del Niño observó con preocupación "*la tendencia a la perpetuación de la pobreza entre los grupos de niños marginados, pues casi el 40% de los niños menores de 5 años de edad viven en el 20% de los hogares más pobres y el 4% de los niños de este grupo de edad padece grave malnutrición, al tiempo que persisten discrepancias sociales y económicas en lo tocante al acceso a la educación y a los servicios de sanidad.*"

Lamentamos tener que informar al Comité que lejos de revertirse, esta tendencia se ha reforzado en los últimos años. De acuerdo a los datos disponibles, el porcentaje de los niños menores de 5 años que eran pobres crece entre 1997 y 2003, en siete años, más de 20 puntos porcentuales, pasando de un 45,3% a un 66.5%[2], cifra por demás elocuente.

Los preocupantes resultados en materia de pobreza que se observan para el periodo, son confirmados por una medida de carencias extremadamente críticas como lo es la línea de indigencia. La misma valora la capacidad de los hogares para acceder a una canasta básica de

[2] PNUD, Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2005- LP97.

alimentos (CBA), que contenga los mínimos requerimientos nutricionales para los miembros del hogar. Según los datos disponibles, los hogares con ingresos inferiores a la línea de indigencia habrían alcanzado guarismos muy bajos en Uruguay en la década del 90. Sin embargo, a partir de 2002 se evidencia un deterioro continuo en los resultados del indicador y en 2004, el 7,9% de los niños habitan en hogares cuyos ingresos no superan este mínimo. En otras palabras, en 2004 ocho de cada 100 menores de 18 años era indigente. Más aún, si se considera que el promedio de niños indigentes para el año 2000 era de 3.17%, se aprecia que en solamente cuatro años la población infantil en esta situación prácticamente se triplica.

Niñas, niños y adolescentes: los más pobres de la sociedad y los más perjudicados por la crisis. Más allá de que el deterioro reciente de la situación social de la infancia en Uruguay despierta enormes inquietudes en relación con el respeto de sus derechos, también resulta preocupante la mayor concentración de los impactos negativos en la población menor de 18 años.

En efecto, respecto de la indigencia *"...en el año 2002 aproximadamente 12 mil niños, que representan un 5,4% vivían en hogares en los que no se pueden cubrir los requerimientos mínimos de nutrición. El mismo indicador para el total de la población alcanzaba el 1,9%"*. En el año 2004, mientras que un 65,1% de los niños de 0 a 5 años se encontraban en situación de pobreza, solo un 18,0% de los mayores de 64 años se encontraban en la misma situación.

Estos datos nos describen que en Uruguay la población menor de 18 años es la que absorbe los mayores costos de la pobreza, ya que la relación entre la pobreza general y la de los niños es siempre desfavorable para los niños, en general llegando casi a duplicarla. Por otro lado, observando a la interna de la franja de 0 a 17 años se incrementan los porcentajes de incidencia de la pobreza en los grupos de menor edad. Existe una clara segmentación de la pobreza por tramos etareos, cuanto más joven es un uruguayo más probabilidades tiene de ser pobre o indigente[3].

En suma, la situación social de los niños no sólo se ha deteriorado enormemente entre los años 1997 y 2004, sino que además, los niños siguen siendo el grupo etario más perjudicado por las inequidades sociales.

En función de estos resultados surgen dos interrogantes fundamentales ¿Cómo se explica una evolución tan negativa? y, ¿cuál ha sido la respuesta del Estado uruguayo para revertir esta situación?

En relación con el primer interrogante, podemos señalar que en la explicación del incremento del impacto de la pobreza y la indigencia en los niños uruguayos, confluyen tanto causas coyunturales como fenómenos que se arrastran de una larga data. Si bien Uruguay conserva una posición relativamente ventajosa en América Latina, las condiciones de vida de los habitantes -y más aún de los niños- se ha visto claramente deteriorada a partir de 1999, en forma coincidente con la recesión económica que se inicia en ese mismo año. Dicha recesión, afecta principalmente a los hogares más vulnerables, cuyos ingresos dependen casi exclusivamente del mercado laboral. El fuerte incremento del desempleo en ese período y el aumento de la desigualdad a partir de la caída de los salarios reales son dos de los factores desencadenantes del deterioro de la situación social en el Uruguay.

---

[3] PALUMMO, PEDROWICZ, SILVA BALERIO, Discriminación y derechos humanos. La voz de los niños, niñas y adolescentes. Comité de los Derechos del Niño – Save the Children Suecia, Montevideo, 2004.

En el reciente "Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2005", el PNUD expone de forma clara y concisa las principales causas tanto para el incremento de la pobreza y la indigencia en nuestro país, como para su mayor impacto en la infancia.

"La pobreza infantil no es sino un fenómeno emergente de los problemas de ingresos de sus hogares, producto de los patrones de crecimiento y distribución que surgen de la dinámica de desarrollo imperante en la sociedad.

Los ingresos de los hogares integrados por adultos crecieron significativamente hasta 1995, en tanto los hogares con menores de 18 años no mostraban cambios considerables en cuanto a la situación de pobreza. Si bien la crisis del 2002 afectó a todos los hogares, aquellos integrados por mayores de 64 años se encuentran en una situación similar a la del inicio de la década, mientras que los hogares pobres con niños a cargo muestran una caída de ingresos muy pronunciada.

La mayoría de los niños vive en hogares cuyos miembros adultos registran una mayor propensión a caer en el desempleo, un bajo nivel educativo que obstaculiza su inserción laboral, e ingresos provenientes de su trabajo con escaso dinamismo. Ello explica la tendencia, específica de Uruguay, a mostrar elevada brecha de ingresos entre los hogares donde nacen y viven los niños y el resto de los hogares. La situación de pobreza infantil podría haberse agudizado como consecuencia de un desbalance entre la prioridades de las políticas públicas más sesgadas a favor de los grupos etarios de mayor edad."[4]

La mención en el final de la cita a las políticas públicas desarrollados por el Estado uruguayo, nos coloca de cara a la segunda interrogante planteada. Con el diagnóstico y las principales causas a la vista, el Estado uruguayo se encontraba ante la encrucijada de asumir sus compromisos, realizar las reformas estructurales necesarias y fortalecer las políticas de protección social dotándolas de mayor presupuesto ó, intentar minimizar el impacto de la información y esperar que el crecimiento económico modificara la situación.

Ahora bien, observando los cambios en la forma de medir la pobreza introducidos en el auge de la crisis (año 2002), la evolución del Gasto Público Social destinado a la infancia y, los resultados de las políticas de protección social, podemos concluir que el camino seguido por el Estado uruguayo estuvo más próximo a la segunda que a la primera vía. Asimismo, si prestamos atención al informe de avance presentado recientemente por el Estado uruguayo, podremos observar que, cambio de gobierno mediante, las tendencias provocadas por esta decisión aún no se han revertido.

Evolución de la pobreza y cambios en la forma de medición

En relación con los cambios en la línea de pobreza, si bien hasta el año 2002 el umbral escogido para diversos estudios surge del documento elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) publicado en 1997, a partir de ese año el INE difundió una nueva línea de pobreza (LP 2002), la cual introduce algunas modificaciones metodológicas a la anterior.

Tal como fue analizado en una publicación realizada por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración[5], la LP 2002 introduce tres grandes modificaciones. En primer lugar, extrae de la Canasta básica de alimentos (CBA) las bebidas alcohólicas y las comidas fuera del hogar, no siendo sustituidas por otros rubros. En segundo

[4] PNUD, Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2005, pp. 12 y 13.
[5] Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE (2002). AMARANTE et. al (2003) IE-FCEA

termino, se introduce el efecto de economías de escala en el hogar, de manera que el costo de las necesidades de una persona más en el hogar depende del número de personas que lo integran. A su vez, se consideran diferentes las necesidades de las personas según estas sean mayores o menores de 18 años. Finalmente, cambian los factores de actualización de los precios de la canasta base. Mientras que en LP 2002 la actualización se realiza con la variación de los precios de los alimentos, en la línea anterior se utilizaba un índice de precios especial que contemplaba tanto los bienes alimentarios como los no alimentarios[6].

El resultado de estas modificaciones, es que en el año 2002 la pobreza pasa del 32,5% de las personas con la LP 97, al 23,7% con la nueva línea. Para los menores de 5 años, el efecto es similar, en tanto el porcentaje de niños por debajo de la línea de pobreza para este tramo de edad pasa del 57% al 46,5%, en el mismo año. Considerando que el debate sobre la conveniencia metodológica de los cambios aún se encuentra abierto, y que la fecha elegida para la modificación no tiene razón alguna, todas las miradas apuntan hacia una explicación política de los cambios introducidos.

En la siguiente tabla se presenta la evolución de la población por debajo de la línea de pobreza, como porcentaje del grupo etario correspondiente y según ambas líneas.

CUADRO 1[7]: Evolución de la incidencia de la pobreza por tramos de edad. País urbano (en porcentaje de personas).

LP INE 1997						
	0 A 5	**6 A 12**	**13 A 17**	**18 a 64**	**65 y más**	**Total**
1997	45,3	39,7	35,2	20,4	8,3	24,6
1998	44,1	37,8	34,7	18,9	9,2	23,1
1999	42,7	38,6	32,6	21,2	7,3	22,2
2000	48,3	41,8	36,3	21,3	10,4	25,1
2001	50,3	45,7	37,7	23,3	8	27,3
2002	57	52,8	45,5	29,3	9,8	32,5
2003	66,5	61,5	53,8	38,4	17	41
2004	65,1	62,9	54	37,8	18	40,8
LP INE 2002						
	0 A 5	**6 A 12**	**13 A 17**	**18 a 64**	**65 y más**	**Total**
1997	36,4	30,5	25,8	14	4,8	17,2
1998	34,7	29,2	26,7	13,1	4,1	16,7
1999	32,5	28,3	22,7	12,5	3,4	15,3
2000	37,4	32,2	25,8	14,5	3,9	17,8
2001	38,3	35,4	27,7	15,3	3,9	18,8
2002	46,5	41,9	34,6	20,3	5,4	23,7
2003	56,5	50,2	42,7	27,8	9,7	30,9
2004	56	53,1	44,5	28,2	10,5	32,1
Fuente: Elaborado a partir de la ECH del INE						

[6] Según la publicación del IE, este sería el cambio con mayor impacto en el nivel de la línea de pobreza.
[7] PNUD, *Op. Cit.*, p. 12.

Desde un enfoque de derechos las consecuencias implícitas en la decisión parecen preocupantes, al menos de dos formas distintas. En primer lugar, la modificación implica que sin que produzca ningún cambio sustantivo en la situación de vulnerabilidad de miles de niños, y a partir de una decisión administrativa, dejan de ser considerados en dicha situación. En segundo lugar, es evidente que la reducción de las magnitudes globales de incidencia de la pobreza, restan importancia al fenómeno y reducen las posibilidades de su consideración y abordaje públicos.

Evolución del Gasto Público Social y las políticas de protección destinadas a infancia
En relación con el Gasto Público Social, una investigación reciente desarrollada por el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de la República[8], no sólo ha corroborado la observación realizada por el Comité de Derechos Humanos en 1996, sino que además ha probado que en todo este tiempo el estado uruguayo no ha revertido la situación.

En promedio, entre los años 1999 y 2002 el gasto público social (GPS) destinado a infancia en el Uruguay fue equivalente a 4.9 puntos del PIB, valor similar a lo que el país paga anualmente por concepto de intereses de deuda pública. Según se concluye en la mencionada investigación.

> *"Una forma de evaluar la importancia relativa que tiene en Uruguay el GPS destinado a infancia es emplear un índice de focalización. Éste se define como el cociente entre la participación relativa del gasto en infancia en el GPS total y la participación de la población menor de 18 años en la población total del país [...] Las estimaciones realizadas dan cuenta de un GPS en nuestro país claramente proadulto, con un índice de focalización para el periodo 1999-2002 igual al 65,6. Esto es consecuencia directa del hecho, ya mencionado, de que la seguridad social representa cerca del 60% del GPS[9]".*

Esta conclusión es representativa primero de la consolidación en materia presupuestal de la discriminación socioeconómica que vive la infancia y la adolescencia en el Uruguay. Segundo, de la persistencia de la situación observada por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas respecto del Estado Uruguayo.

Tanto el gasto público social en su conjunto como en particular el gasto público en infancia se encuentran entre 1999 y 2002 estancados en el Uruguay, esto se debe principalmente a la pro-ciclicidad del gasto, que en épocas de crisis y recesión económica disminuye o se estanca, limitando sus posibilidades de funcionar como una red de protección social de la situación de la población mas vulnerable.

No resulta difícil deducir que las carencias a nivel del gasto en infancia repercutan directamente en los resultados mostrados por las políticas de protección social. Esta relación se torna particularmente evidente en relación con las políticas de transferencia económica.

Las políticas de transferencia en Uruguay se basan en tres pilares fundamentales, las jubilaciones y pensiones, el seguro de desempleo y las asignaciones familiares. Es este último

---

[8] GRAU PÉREZ, Carlos, *El gasto público social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el periodo 1999 - 2002*, en: UNICEF, Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos, Montevideo, 2005.
[9] GRAU PÉREZ, Carlos, *Op. Cit.*, p. 114 y 115.

el único destinado específicamente a la protección del niño y consiste en una transferencia monetaria a las familias con menores a su cargo que cumplan con determinadas condiciones.

Con respecto a la incidencia de estas políticas, un estudio realizado en el 2004 por un equipo de economistas[10], demostró que la pobreza se reduciría en promedio un 14% si se extrajeran las Jubilaciones y Pensiones del ingreso total de los hogares, mientras que si se restaran las asignaciones Familiares o el Seguro de Desempleo, su incidencia en la pobreza sería inferior al 1%. En efecto, los análisis de sensibilidad de las políticas mencionadas comprobaron que, de desaparecer las Asignaciones Familiares, el porcentaje de hogares pobres con menores de 18 años en 2002 pasa de 51.91% a 52.27%, es decir, prácticamente no sufre variaciones.

La misma investigación concluye que la cobertura, pero principalmente el bajo monto de las prestaciones, son la causa principal de los magros resultados en materia de incidencia. En este punto es importante recordad que el gasto en asignaciones familiares representaba en 2002, en plena crisis económica, sólo el 4% del gasto total del BPS.

En el final de este apartado es necesario realizar unas breves apreciaciones acerca del reciente Informe de avances presentado por el Estado uruguayo. En el inicio del mentado informe se señala que:

"El factor de la pobreza que en Uruguay tiene "cara de niño" –o constituye lo que se ha denominado "infantilización de la pobreza" – es la clave a partir de la cual debe analizarse la evolución positiva o negativa en términos de avances en el sistema de las políticas de infancia en el Uruguay".

Más allá de que resulta difícil considerar que en Uruguay existe un "sistema de políticas de infancia", y a pesar de que las referencias a la pobreza representan uno de los ejes principales del presente documento, cualquier reducción del ejercicio de los derechos del niño (aún cuando se trate de los DESC) a la medición de su pertenencia o no a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza, resulta peligrosa.

En primer lugar, el total de ingresos de un hogar no nos aporta información alguna acerca de la distribución del mismo entre sus miembros. En segundo termino, hay una enorme cantidad de bienes fundamentales cuyo acceso y calidad es relativamente independiente del ingreso de los hogares, de los cuales la educación y la salud representan dos buenos ejemplos. En tercer lugar y como se mostró en el presente documento, la medición de la pobreza no sólo es sensible a decisiones políticas, sino que además, sus resultados presentan una alta volatilidad en función del ciclo económico y los restantes factores coyunturales.

En este sentido, y a pesar de que se encuentran disponibles los datos del año 2004 y es posible calcular los del 2005, el informe Gubernamental sólo presenta datos hasta el año 2003, último año en que se observaron incrementos tanto en los niveles de pobreza infantil como para el conjunto de la población. De manera que a futuro y más allá de reducir la evaluación de demasiados derechos a un solo indicador, el riesgo consiste en subestimar el impacto de la inercia económica, sobredimensionando el resultado de los cambios en las políticas.

---

[10] Pobreza y Red de Protección social de la infancia en Uruguay. Rubio *et al* (2004).

III- ADOLESCENCIA Y SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

El peso mayor en la reproducción biológica de la sociedad uruguaya se concentra en los sectores con menos recursos económicos y en las mujeres más jóvenes, contribuyendo al proceso de reproducción e infantilización de la pobreza.

La proporción de embarazos adolescentes fue del 27,5 % entre las usuarias del MSP en Montevideo en el año 2000, en el año 2005 el 25% de los partos ocurridos en el Centro Hospitalario Pereira Rossell, la maternidad más importante del subsector público del país, correspondieron a adolescentes de entre 10 y 19 años. Dada la situación de ilegalidad del aborto, no se cuenta con cifras de embarazo sino de partos.

Si bien, en el período post Cairo se vienen desarrollando políticas sanitarias y sociales dirigidas al embarazo en la adolescencia, persisten dificultades. La atención continúa centrándose en el modelo materno infantil, un importante número de adolescentes no realizan controles durante su embarazo, si bien muchos de estos embarazos han sido buscados otros no lo han sido para lo cual se hace fundamental el desarrollo de políticas de educación sexual y equidad de género desde un enfoque de derechos.

Este es otro de los importantes vacíos que cuenta el Uruguay, no se ha desarrollado un programa sistemático de Educación Sexual en el Sistema Educativo Formal, se ha asistido a algunos emprendimientos que no han tenido continuidad. Actualmente se cuenta con la Comisión Educación Sexual y Sistema Educativo Formal (ANEP - CODICEN - Ministerio de Salud Pública), desde donde se ha elaborado una propuesta que aún no ha sido presentada públicamente.

Según los datos del Programa Prioritario ITS/SIDA del MSP, con respecto a la incidencia y mortalidad por VIH SIDA, la principal vía de transmisión es la sexual (67.7%). En el tipo de población afectada hay un predominio en la población heterosexual (68%) y en hombres (66.5%) aunque viene en un aumento considerable en las mujeres, afecta cada vez más a la población más joven, predomina en la franja etarea de 15 a 44 años, siendo la máxima incidencia entre los 15 y 34 años. La tendencia epidemiológica del SIDA está básicamente caracterizada por la juvenilización, heterosexualización, feminización y pauperización. Asimismo, el país se encuentra en una situación preocupante en cuanto a la sífilis congénita, estando actualmente por encima del 1.5%. Si bien se vienen desarrollando acciones en este campo, tanto de prevención como de atención, es fundamental contar con una estrategia global y educativa desde un enfoque de género y derechos.

En lo que refiere a anticoncepción, si bien el que las y los adolescentes utilicen métodos anticonceptivos o preservativo como doble protección es un hecho constatable, las cifras de embarazos no deseados y de incidencia de las ITS muestran que un importante sector de este grupo etário no hace uso de estos métodos en todas sus relaciones sexuales. Es fundamental continuar desarrollando políticas educativas y mejorar la accesibilidad, ya que no todos/as cuentan con las mismas posibilidades. Es bien diferente la situación de Montevideo y el interior del país, así como de las zonas urbanas y rurales. En este sentido el tener acceso y poder usar anticonceptivos gratuitos o de bajo costo con información actualizada, seguimiento y con la garantía de que quienes los prescriben respondan por sus efectos, es un derecho aún pendiente para las y los adolescentes del Uruguay.

Con respecto a la consulta ginecológica preventiva, persisten importantes barreras para su acceso, si bien se está asistiendo a la fundación de espacios de atención dirigidos

especialmente a las y los adolescentes, aún un importante número de adolescentes no concurren a la consulta por prevención. Es fundamental continuar desarrollando acciones y fortalecer los espacios adolescentes, teniendo en cuenta la alta incidencia del HPV en el Uruguay, sabiendo que el cáncer de mama coloca al país en el primer lugar de la incidencia y mortalidad por este tipo de cáncer en América Latina y quinto lugar en el mundo. Es la segunda causa de muerte por cáncer en la población total y la principal en las mujeres. El cáncer de cérvix y útero ocupa el tercer lugar en incidencia para las mujeres.

El cáncer de próstata tiene una incidencia importante en la población masculina y es la segunda causa de muerte para este sector. Los varones adolescentes no encuentran en el país servicios en SSR dirigidos a ellos.

IV- PLAN NACIONAL DE ACCIÓN

Nuestro país, luego de participar en la Sesión Especial de Naciones Unidas para la Infancia en el año 2002, asumió el compromiso de elaborar un Plan Nacional de Acción que diera cumplimiento a las metas recogidas en el documento "Un mundo apropiado para los niños".

En el año 2003 se constituyó un grupo de trabajo integrado por dependencias Estatales, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales que comenzó a delinear las pautas de dicho Plan. Pero lamentablemente el trabajo se paralizó, el grupo dejó de funcionar y a la fecha nuestro país sigue sin contar con un Plan Nacional de Acción para la Infancia.

V- EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES (arts. 28, 29 y 31de la CDN)

Educación

En el presente documento se abordan aspectos vinculados con el ejercicio del derecho a la educación, al esparcimiento y el disfrute de los bienes culturales.

En la CDN, el derecho a la educación es reconocido por el artículo 28, y en el primer punto del mismo artículo se establecen las responsabilidades del Estado para que todos los niños ejerzan este derecho "en condiciones de igualdad de oportunidades", haciendo énfasis en las obligaciones estrictamente vinculadas con aspectos educativos.

En relación con el literal a) del artículo 28 de la CDN, el Estado uruguayo señala en su informe que "hace mucho tiempo que Uruguay alcanzó la cobertura universal de educación primaria, y también el egreso es prácticamente universal". Además, en el informe se destacan dos políticas en relación con el logro de mayor equidad en materia educativa: la extensión de la educación preescolar y la implementación de escuelas de tiempo completo. Al respecto, se menciona que:

> El objetivo de la universalización de la educación inicial en gran medida se alcanzó especialmente en el grupo de cinco años, contribuyendo a que los sectores más pobres fueran los que más se beneficiaron (sin embargo) los logros son moderados en el grupo de cuatro años y los quintiles de menores ingresos presentan tasas de asistencia sustancialmente más bajas.

La universalización de la educación primaria es resumida en el informe oficial de la siguiente manera:

> En el Uruguay la cobertura total de la educación primaria en todo el territorio nacional se acompaña también con un egreso prácticamente universal. Más temprano o más tarde, los seis grados de la educación primaria son culminados por la casi totalidad de los niños. En efecto, la tasa de asistencia de los niños de 6 a 11 años de edad se ha ubicado en los últimos años entre un 98% y 99%, encontrándose a su vez, una culminación prácticamente universal del ciclo (un 96%). Sin embargo, la finalización de la educación primaria se realiza con ciertos niveles de extraedad. Por ejemplo, a los 13 y 14 años aproximadamente un 15% continúa asistiendo a establecimientos primarios (UNICEF: 2004B).

Pero estos resultados no pueden ser citados por el Estado uruguayo como un "avance", puesto que provienen de larga data, según el mismo informe: "el sistema de bienestar uruguayo se originó tempranamente y se expandió con fuerza a comienzos del siglo XX, basado en cuatro pilares fundamentales: la asistencia pública en temas de salud, la educación pública, la protección del mercado de trabajo y la política de retiro de la fuerza de trabajo (Midaglia, 2000)".

Pero más allá de la antigüedad de los logros, la amplia cobertura de la matrícula en educación primaria no deja de ser un fenómeno positivo desde la perspectiva de derechos, al tiempo que existen otras dimensiones de la política educativa que es bueno tener en cuenta desde un enfoque de derechos. En primer lugar, se encuentra la interrogante acerca de cuáles son las características de los niños que no participan de la matrícula educativa y cuál es la respuesta que el sistema educativo tiene para ellos. Más tarde, también resulta fundamental cuestionarse acerca de la calidad de la educación brindada, desde los contenidos hasta las formas de gestión, etc. En tercer lugar, es necesario asumir una mirada global con respecto al sistema educativo y sus resultados finales, tanto en relación con la promoción de capacidades de niños y adolescentes, como con respecto a la equidad con que son distribuidas y redistribuidas esas capacidades.

En relación con los excluidos del sistema educativo, el Plan de Atención Nacional a la Emergencia (PANES) desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a partir del año 2005, encontró que entre sus beneficiarios "De los niños entre 4 y 12 años el 8% no está asistiendo a ningún establecimiento educativo."[11]

En la medida en que el PANES se encuentra dirigido a población en pobreza extrema o vulnerable a ella, estos datos sobre asistencia educativa no sólo deberían interpretarse como un porcentaje menor en una política globalmente exitosa en cuanto a la cobertura, sino como una "alarma" frente a la posibilidad de una violación masiva de derechos.

En este sentido, los siguientes puntos son un breve resumen del perfil sociodemográfico de la población incluida en el PANES:

- En relación al Nivel educativo, la mayoría de la población se encuentra cursando o cursó los niveles primarios de enseñanza.
- Por su parte, la cobertura de salud de la población del PANES en un 82.7% es brindada por el Ministerio de Salud Pública (MSP), mientras que también se destaca la cobertura a través de las policlínicas municipales con un 12.7%.

---

[11] Perfil Socio-demográfico de la población incluida en el PANES. Noviembre 2005.

- En lo que refiere al mercado de trabajo, la tasa de desocupación se encuentra cercana al doble de la tasa a nivel nacional alcanzando a un 21% de la población DEL PANES. Mientras que los trabajadores en condición de subocupación por horas trabajadas constituye el 71% del total de ocupados, la mitad de los desocupados posee menos de 30 años de edad[12].

Una vez observadas las características de algunos de los niños que se encuentran por fuera de la educación primaria, o en una relación muy débil con ella, es necesario realizar unos breves comentarios acerca de las opciones de política para revertir esta situación. Ante situaciones de desvinculación masiva de los mecanismos tradicionales de integración social, el PANES se propuso ser una política de transferencia económica condicionada a la realización de un conjunto de contraprestaciones, entre ellas la asistencia de los niños y adolescentes al sistema educativo.

En el caso de Primaria, el intercambio de información para efectivizar el control del cumplimiento en materia de asistencia fue imposible, porque los datos sobre los niños (asistencia, matrícula, rendimiento, etc.) no se encuentran digitalizados, y esta información sólo se obtiene a nivel de escuelas. Es decir, toda la información estadística de primaria toma como unidad a la escuela y no al niño. En este sentido, el arraigo de una fuerte "cultura institucional del papel" y "la confiabilidad de los datos así generados" son los argumentos que desde Primaria justifican la imposibilidad del intercambio.

Esta pequeña anécdota debería provocar reflexiones en un nivel más amplio en relación con el ejercicio del derecho a la educación por parte de todos los niños, y a la política de la institución encargada de efectivizarlo. Tal vez la pregunta sea si la institución tiene la flexibilidad necesaria como para adaptarse a las modificaciones estructurales y culturales de la sociedad o si son éstas las que deben adaptarse a las necesidades de la institución y su personal. En particular, los crecientes niveles de fragmentación que presenta la sociedad uruguaya y la concentración de sus consecuencias en los niños plantean una enorme interrogante con respecto a las posibilidades de la institución de respetar el derecho de todos los niños a la educación. En otras palabras, la unidad de análisis "escuela" puede ser muy confiable desde el punto de vista de las estadísticas para Primaria y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), pero ¿es suficiente desde el punto de vista de los niños que tienen enormes dificultades para adaptarse a la escuela?

Desde una visión integral de los derechos del niño, la educación no debe ser una instancia que se mide con sus propios parámetros, sino como una dimensión más de una política de Estado enfocada a garantizar el goce de los derechos formalmente adquiridos.

A pesar de la enorme valoración social que tiene la educación primaria en el Uruguay, décadas de desintegración social podrían estar planteando una tensión fundamental entre una educación homogénea, o desigualmente heterogénea, y las expectativas de una población que comienza a descreer de los canales tradicionales de integración social ó simplemente, que no accede a los mensajes enviados por las instituciones en el formato actual.

En un sentido más amplio, la tensión entre los cambios culturales y las instituciones educativas, o entre la cultura local y la cultura oficial, es un problema que trasciende ampliamente las problemáticas de los niños excluidos de la educación primaria, aunque estos podrían ser los primeros y más duramente perjudicados. Al mismo tiempo, los estudios

[12] Ídem.

internacionales muestran que Uruguay es uno de los países con mayor rezago en materia de descentralización de la gestión de la política educativa.

A modo de ejemplo, el programa PISA[13] expresa:

> En resumen, Uruguay aparece claramente, en la comparación con los 43 países participantes en PISA, como un sistema educativo en que **los centros tienen una muy reducida capacidad de decisión y de responsabilidad por la gestión** (...)
>
> **En materia de recursos**, es notoria la **falta de capacidad de decisión de los centros educativos** públicos en Uruguay. Los directores mayoritariamente expresan que no es responsabilidad del centro ni la elaboración del presupuesto, ni la asignación de recursos (en este último caso, seguramente, debido a lo limitado de los recursos que un director de liceo o escuela técnica puede manejar). En la mayor parte de los sistemas de educación pública de los demás países considerados, estos aspectos son responsabilidad principal del centro educativo.
>
> **El sistema de educación pública uruguayo... aparece como un sistema muy centralizado**, pero con una nota adicional, que es consecuencia directa de ello: **el escaso involucramiento de otros actores sociales**, que no sean las autoridades y los docentes, en los temas educativos[14].

Según lo muestran los datos sobre el sistema educativo en el Uruguay, los problemas y las desigualdades acumuladas estallan hacia el inicio de la educación secundaria. Esta realidad es reconocida por el informe gubernamental uruguayo, aunque no es relacionado en medida alguna con las responsabilidades de la educación primaria. El informe dice textualmente:

> Pero es en el ciclo medio de la enseñanza donde los problemas de cobertura y abandono temprano continúan siendo importantes (Amarante & Amir, 2005). Un estudio basado en una cohorte de estudiantes de liceos públicos muestra que sólo un 40% de los inscritos en primer año logran completar el ciclo básico en el tiempo estipulado, y un 28,5% no vuelve a inscribirse durante el ciclo, lo que refleja deserción del sistema educativo (ANEP, 2004). (...)
>
> En cifras, en Uruguay prácticamente uno de cada seis adolescentes de entre 13 y 17 años no asiste a ningún tipo de establecimiento educativo. La situación es más preocupante entre los varones, donde el 17.2 % se encuentra fuera del sistema educativo, que entre las mujeres, con 13.2 % (UNICEF: 2004B, 33). (...)
>
> Pese a ello, el fenómeno de la deserción en la Educación Media constituye uno de los problemas más graves que el país debe necesariamente enfrentar. Solamente uno de cada cinco estudiantes que ingresan al Ciclo Básico en establecimientos públicos logra alcanzar el sexto grado de Educación Media sin repetir ningún curso, al tiempo que otros tres desertan en ese lapso y uno permanece rezagado (UNICEF: 2004B). Sólo uno de cada tres jóvenes de 20 años logra completar la educación secundaria.

En el informe estatal la fortaleza de la primaria contrasta con la debilidad del nivel secundario, tanto en relación con la matrícula, como con las asistencias y la tasa de egreso. Pero cuando hablamos de que "sólo un 40% de los inscritos en primer año logran completar el ciclo básico en el tiempo estipulado, y un 28,5% no vuelve a inscribirse durante el ciclo" tal vez deberíamos estar pensando en una evaluación global del sistema educativo.

---

[13] PISA es un Programa de evaluación permanente que lleva adelante la OCDE cada tres años a partir del 2000, con el objeto de evaluar en que medida los jóvenes de 15 años (fin de la educación obligatoria) se encuentran preparados para asumir los desafíos de la sociedad actual. El programa evalúa conocimientos y competencias de los jóvenes para: su desarrollo social, económico y personal, participar plenamente en una sociedad democrática y, seguir aprendiendo durante toda la vida. Las evaluaciones se desarrollan en tres dominios: cultura matemática, cultura científica y capacidad de lectura.

[14] Boletín Programa PISA en Uruguay N° 10, disponible en http://www.anep.gub.uy

A pesar de que en el informe no se observan las dificultades en la articulación entre primaria y secundaria, sí se presta atención a la desigualdad social intrínseca a los magros resultados de la educación secundaria. En efecto, las dificultades para culminar exitosamente los nueve años de educación obligatoria no se distribuyen de forma homogénea en la geografía social uruguaya. Existen dos ejes precisamente marcados a partir de los cuales se acumulan o no los problemas para ejercer el derecho a la educación: los ingresos de los hogares y la ubicación geográfica (urbano/rural). Al respecto, el informe gubernamental reconoce lo siguiente:

> A su vez este fenómeno (resultados secundaria, matrícula, asistencia, egreso, etc.) es diferencial según los estratos socio económicos: solo el 14 % de los adolescentes ubicados en el primer cuartil de ingresos (25 % más pobre) había logrado en 1998 completar la educación media a los 20 años de edad, mientras que el porcentaje asciende a 66% entre los adolescentes del cuartil más rico. (Amarante & Amir: 2005) (...) Si bien los niveles globales de deserción en la educación media en Uruguay son preocupantes, resultan alarmantes las diferencias por estrato socioeconómico: mientras 8 individuos del quintil más rico completan la educación media, sólo lo hacen 3 del quintil más pobre como se muestra en el cuadro 17 tomado de Llambí & Furtado (2005).
>
> Cardozo y Papa (2004) (citados por Llambí Furtado, 2005) muestran que la oferta de enseñanza primaria prácticamente ha satisfecho la demanda potencial en dicho medio: tasa neta de cobertura de primaria de entre 94% y 97%, independientemente de la zona geográfica. Pero en educación media los niveles de cobertura eran marcadamente más críticos: la tasa neta de cobertura en Ciclo Básico y Bachillerato Diversificado descendían y empeoraban cuando se pasó de localidades urbanas a rurales, en las que casi uno de cada cuatro jóvenes de entre 12 y 14 años y casi uno de cada dos entre 15 y 17 había abandonado los estudios.

Nacer o crecer en hogares pertenecientes al 25% más pobre de la población más que duplica la probabilidad de no terminar la secundaria, mientras que nacer en el medio rural también dificulta enormemente las posibilidades de culminar, incluso de asistir a la secundaria. El punto crítico es "hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad". En estos casos la capacidad jamás se llega a evaluar. En este punto, es importante comparar los resultados del sistema educativo con el contenido del artículo 2 de la CDN.

Para culminar con el análisis del Derecho a la educación en Uruguay, se mencionan algunos de los resultados obtenidos por nuestro país en la Evaluación PISA 2003

La exclusión educativa
Uno de cada cuatro jóvenes de 15 años está afuera del sistema educativo. Menos del 40% de la población de 25 a 34 años completó la educación media secundaria o técnica.

La segmentación educativa
Uruguay tiene una segmentación social muy fuerte que el sistema educativo reproduce. Hay dos cortes principales en esta segmentación educativa: "público/privado" y "liceos/escuelas técnicas".

La falta de una estrategia pedagógica eficaz con los alumnos rezagados
Tenemos altos índices de repetición que no resuelven el problema del aprendizaje. En parte la deserción es consecuencia de la repetición y de la extra-edad. Un tercio de los jóvenes que están dentro del sistema a los 15 años, están rezagados al menos en un año.

La cuestión docente
Apenas la mitad de los alumnos en Uruguay están a cargo de docentes titulados. Apenas 7% está a cargo de docentes con dedicación total en su centro, aspecto que caracteriza al 90% de

los casos en los países europeos de pequeña escala. El salario docente en Uruguay es de los más bajos (un tercio de lo que ganan en Europa, controlando la paridad de poder adquisitivo).

El funcionamiento de las instituciones de educación media pública

El análisis de resultados en función del Plan de Estudios (Plan 86 y Plan 96) cursado por los jóvenes no arroja diferencias significativas. El problema central estaría en la organización interna de las instituciones de educación media pública, en particular en el Ciclo Básico, el eslabón más débil de la cadena educativa.

El fuerte atraso en la inversión y el gasto educativo

Buena parte de los problemas anteriores están relacionados con la inversión y los recursos. Las cifras de Uruguay al respecto (gasto por alumno en la educación media básica) son muy bajas, Uruguay gasta por alumno en la educación media básica ocho veces menos que los países europeos de pequeña escala.

Derecho al esparcimiento y al disfrute de los bienes de la cultura.

En este sentido, existe un notable vacío de información disponible en el Uruguay con respecto a este tema. Un estudio realizado en el año 2005 por la Facultad de Ciencias Sociales, arrojó las siguientes conclusiones con respecto a las estadísticas culturales:

> Cultura se presenta como un área paradigmática en términos del atraso relativo que ésta tiene. No existe un sistema de indicadores, no tiene una unidad coordinadora sectorial que organice a las múltiples oficinas productoras que dentro del SEN (y también fuera de éste) permitan una organización de la información que se produce sobre el sector ni siquiera a nivel de indicadores básicos. Por otra parte, la acefalía que se denota en esta área conduce a la falta de consenso y notoria carencia de definición conceptual sobre delimitación del área. En este caso se muestra claramente la necesidad de construir desde el escalón más básico, e ir incrementando el nivel de desarrollo y de cultura estadística desde los primeros pasos[15].

En el mismo informe se cita como ejemplo el Anuario estadístico presentado por el Instituto Nacional de Estadística, en donde las entradas vendidas aparecen como sinónimo del número de espectadores. Lo importante a destacar en este punto, es que la ausencia de información en el sistema estadístico nacional resulta un buen indicador del espacio que el tema ha tenido como política de Estado. Por otra parte, esta apreciación parece verse reforzada al observar el reciente informe Gubernamental sobre derechos del niño, si tenemos en cuenta que en las diez páginas dedicadas a educación, cultura y esparcimiento, no hay una sola oración destinada a la cultura o el esparcimiento.

Género y Educación

~~La~~ inclusión del enfoque de género viene incorporándose paulatinamente en las políticas públicas uruguayas y en los discursos políticos. En lo que refiere al sistema educativo, también progresivamente surge la voluntad política de la inclusión de esta perspectiva, asimismo cada vez son más las y los docentes que se interesan en este punto, igualmente son impulsos incipientes que se no encuentran integrados en la esfera educativa.

El sistema educativo uruguayo continúa reproduciendo y fortaleciendo los modelos hegemónicos de masculinidad y feminidad, así como el sistema de género tradicional,

---

[15] FILARDO, Verónica (coordinadora), "Estadísticas socio-demográficas en el Uruguay: diagnóstico y propuestas.". FCS-UDELAR.

estableciendo y promoviendo relaciones asimétricas entre hombres y mujeres, niños y niñas, lo cual atenta directamente contra el ejercicio de sus derechos.

Esto se aprecia tanto en los programas, las currículas, las prácticas docentes e institucionales, el currículum oculto, el lenguaje, los textos educativos, las imágenes, los métodos pedagógicos, etc.

Son de vital importancia los comportamientos y actitudes de los/as docentes y de los demás actores del sistema educativo, quienes transmiten estos modelos e inequidades de modo efectivo. Se requiere de un trabajo personal y profesional para vencer estas barreras, en este sentido los estudios de género continúan siendo un gran vacío en las currículas de formación docente y en la formación permanente de los mismos/as.

Las asimetrías de poder también son observables en el acceso a los cargos de mayor jerarquía y toma de decisiones, ocupados generalmente por varones, si bien es mayor el número de mujeres que ejercen la docencia tanto en la educación primaria como en la secundaria.

Transversalizar la perspectiva de género en el sistema educativo implica una enorme transformación del sistema en su totalidad.

Asimismo, son escasas las investigaciones desarrolladas en el país en este campo temático, las cuales son sustanciales para generar conocimiento para la elaboración de políticas públicas en general y educativas en particular.

A su vez, el sistema educativo carece de indicadores que permitan evaluar el avance de la inclusión de esta perspectiva en la educación formal.

V. LA PERSISTENCIA DE INADECUACIONES A PESAR DEL CAMBIO LEGISLATIVO[16]

El Código de la Niñez y la Adolescencia (en adelante CNA) aprobado en el año 2004 constituyó un paso trascendente en términos de armonización legislativa de acuerdo al compromiso asumido por el Estado de adecuar la legislación interna a los estándares internacionales en la materia. Pero pese a la reforma legislativa aun siguen quedando resquicios de la vieja legislación tutelar, por lo que aún permanecen en pie algunas observaciones realizadas a Uruguay por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, en su informe inicial del año 1996.

Siguiendo la clasificación realizada por Mary Beloff, encontraremos países en donde la ratificación de la CDN no tuvo ningún impacto, en otros sólo un proceso de adecuación formal, y una tercera situación, que es de adecuación sustancial al modelo de la CDN.

El CNA puede ser ubicado en el segundo grupo, pues en él se desarrolla la idea del niño sujeto de derecho, cuestión que no aparecía en el viejo Código del Niño de 1934, contando además con un elenco de herramientas para la construcción de una praxis garantista. Pero a lo largo del articulado se filtran en las normas elementos de la matriz tutelar que ha impregnado

[16] PALUMMO, Javier, PEDERNERA, Luis, SALSAMENDI, Javier, SBROCCA, Martín, SILVA BALERIO, Diego y URIARTE, Carlos; *Aproximación crítica al Código de la Niñez y la Adolescencia de la República Oriental del Uruguay*, FCU - UNESCO, Montevideo, 2004.

nuestras legislaciones e instituciones desde 1934, así como también hay una ausencia de mecanismos que vuelvan exigibles los derechos establecidos.

En efecto, en algunos artículos no es clara la definición de ciertas situaciones (por ejemplo, "niños amenazados o vulnerados en sus derechos o que vulneren derechos de terceros") afectando el principio de legalidad, además de constatarse una tendencia a llevar al sistema de justicia cuestiones de política social y protección de derechos (por ejemplo, el art. 117).

Esto se suma a las escasas modificaciones operadas en la forma de gestión de las políticas sociales dirigidas a la infancia, así como al cambio de nombre de las instituciones emblemáticas de infancia de nuestro país. Frente al sostenimiento de una institucionalidad dirigida a los niños abandonados-delincuentes (el INAME -Instituto Nacional del Menor- pasó a denominarse INAU –Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay- sin cambiar su estructura histórica de trabajo con el niño abandonado o delincuente). En definitiva, el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia no se despojó totalmente de la lógica de intervención de las leyes de la situación irregular.

En cuanto a la técnica legislativa del nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia, no opta por una declaración expresa de derogación de normas existentes que pueden ser contradictorias con los objetivos del mismo. De esa forma, surgen dudas y confusiones sobre si se mantienen vigentes algunas leyes y decretos leyes que imprimirían contradicciones en la aplicación del Código, en la medida que contradicen los principios formulados por la normativa internacional y vuelven confusa la tarea del operador jurídico. En ese sentido, en aquellos aspectos referidos a la filiación y legitimación adoptiva el legislador no opta por derogar el decreto ley 15.462 y la ley 10.674. Lo mismo ocurre con la ley 15.977 que crea el INAME.

Principio de igualdad y no discriminación

El artículo 9 del CNA establece la igualdad de trato. En ese sentido, la "igualdad de trato" supone la participación del sujeto y va más allá de lo legislativo: incursiona en el campo de las relaciones laborales y del derecho privado. Sin embargo, en la práctica resulta insuficiente porque las personas siguen siendo materialmente desiguales.

La "igualdad de oportunidades" impone la obligación de que la ley promueva la creación de igualdad de condiciones y oportunidades para las personas, mediante la adopción de medidas de acción positiva que conduzcan a una mayor igualdad de oportunidades. A su vez, el derecho a no ser discriminado es uno de los principios esenciales de la CDN, que debe recorrer de forma transversal toda la normativa. Por lo tanto, tal como lo recomienda el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, este derecho debe recibir consagración expresa en la legislación nacional, por lo que es conveniente incluirlo en el art. 9 del nuevo Código, debiendo los gobiernos tomar medidas activas (acciones positivas o afirmativas) para evitar y enfrentar el problema de la discriminación.

Políticas sociales

El nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia mantiene un enfoque muy acotado de las políticas sociales y el rol de garante del Estado frente a las mismas, invirtiendo el sentido de la corresponsabilidad social. Por lo tanto, como ya fue señalado, se mantienen en pie las

Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a Uruguay: "Al Comité le preocupa (...) que no se haya promulgado ninguna nueva medida legislativa relativa a los aspectos a que se refiere la Convención, comprendidas leyes sobre la adopción internacional, la prohibición de la trata de niños y la prohibición de la tortura. (...) la edad mínima para poder contraer matrimonio (...). Al Comité le preocupa la insuficiencia de las medidas adoptadas para plasmar en la legislación y en la práctica los principios generales de la Convención, esto es, la no discriminación, el interés supremo de los menores y el respeto de su opinión (...) especialmente la persistencia de la discriminación contra los niños nacidos fuera del matrimonio, incluso respecto del disfrute de sus derechos civiles. Observa que el procedimiento para la determinación de sus apellidos sienta las bases de su posible estigmatización y la imposibilidad de poder conocer su origen y que, asimismo, los niños nacidos de madre o padre menor de edad no pueden ser reconocidos por ese progenitor (...). Al respecto, al Comité le preocupan las insuficientes medidas adoptadas para velar porque, entre otras cosas, la privación de libertad sea sólo una medida de último recurso".

Se deben reformular las obligaciones asumidas por el Estado en cuanto a la determinación de los derechos económicos, sociales y culturales mediante políticas sociales. En una muy breve descripción los artículos del nuevo Código, anuncian tímidamente el tipo de obligaciones que asume el Estado y focalizan su preocupación en determinados problemas de ciertos niños. Falta reafirmar las políticas universales exigidas por el art. 4 de la CDN, así como un desarrollo de las normas que efectivicen y garanticen los derechos económicos, sociales y culturales de todos los niños y adolescentes. Esto no significa que el Estado no actúe en situaciones de emergencia, focalizadas o puntuales; se trata de que las políticas sociales sobre infancia no se agoten en ese tipo de intervenciones.

Derecho a participar y capacidad procesal

Existe una contradicción entre el derecho a ser escuchado en los asuntos que lo afectan - participación- principio fundamental de la CDN recogido en el art. 9 del nuevo Código, y la forma de aplicarlo resuelta por el legislador en el art. 8, en cuanto establece la facultad judicial de nombrar un curador que represente al niño en su voluntad. El art. 8 inc.1 refiere al ejercicio de los derechos por parte de los niños, niñas y adolescentes basándose en el criterio de la autonomía progresiva: "tales derechos serán ejercidos de acuerdo a la evolución de sus facultades". Sin embargo, el segundo inciso establece la referida facultad judicial de designar curador para que represente y asista al niño o adolescente en sus pretensiones. Este requerimiento va en sentido inverso al criterio que se sigue en el art. 9, donde se enumeran algunos derechos, entre ellos el "derecho a participar".

Por otro lado, el art. 8, en definitiva, vulnera el art. 12 de la CDN, en la medida que la solución legislativa a la cuestión de la capacidad procesal se realiza mediante un instituto jurídico por el que se sustituye la voluntad del niño o adolescente concibiéndolo como incapaz (tal la formulación dada por el Código Civil). El curador no es un simple representante, pues suple la voluntad ausente en el incapaz.

Asimismo, el inc. 2 de dicho texto (que legisla con carácter general, sin distinción de edades), es contradictorio con el inc. 1 (que establece la autonomía progresiva) . El art. 12 de la CDN se ha vuelto una norma central en esta temática. Aunque no consagra expresamente el derecho a la participación, sí establece el derecho del niño a ser oído en los asuntos que lo afectan. Este artículo, junto a los arts. 13 a 15, vertebran lo que en la doctrina se ha llamado

el protagonismo de la infancia. En igual sentido, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas le ha prestado especial atención al art. 12, subrayando que el niño debe ser considerado un sujeto activo y, para ello, en sus orientaciones generales para los informes que deben presentar los Estados Parte señala: "Los informes deberán indicar cómo se ha incorporado en la legislación el derecho del niño a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan y lo dispuesto para tener debidamente en cuenta las opiniones del niño".

Deber de corrección/maltrato

En el nuevo Código se mantiene el derecho-deber de corregir a los niños como una atribución de los padres sobre los hijos, lo que mantiene una visión instrumental y cosificante del niño, contraviniendo el art. 19 de la CDN, pues la redacción habilita una comprensión del castigo físico como medio de educación. Hay una modificación al sistema tratado en el Código Civil en donde se establecía el poder de "corregir adecuadamente" a los niños como un derecho paterno (art. 261). Como fue señalado, la norma se vuelve preocupante en dos sentidos: a) que se siga considerando la "corrección adecuada" como un mecanismo educativo en el ámbito familiar; b) el pasaje del derecho hacia el deber/derecho, situación que podría derivar en un tratamiento punitivo de la responsabilidad parental por no cumplir con ese deber, a la vieja usanza de las leyes tutelares, donde los problemas de la infancia eran reprochables únicamente a los padres[17].

Matrimonio

Con respecto a las edades mínimas para contraer matrimonio, se mantiene el sistema de diferenciar a la adolescente mujer y al adolescente varón mediante un criterio que eleva la edad en el varón a catorce años y en la mujer se fija a los doce. Dicha solución es discriminatoria y contradictoria con un criterio de unificación de edades que atienda a un parámetro uniforme. El Código, a su vez, establece el inicio de la adolescencia en los trece años, lo cual aumenta las contradicciones en relación a los requisitos de edad exigidos para ciertos actos. Uruguay recibió una observación con relación a este punto por parte del Comité de Derechos del Niño en el año 1996.

Filiación

La nueva legislación, si bien corrigió aspectos centrales en temas filiatorios, no modificó totalmente el sistema de asignación de nombre en casos de ausencia del padre, manteniendo el criterio de otorgar uno "de uso común". Por lo tanto, en este aspecto se mantiene la Observación del Comité de Derechos del Niño de 1996 que expresaba "...que el procedimiento para la determinación de sus apellidos sienta las bases de su posible estigmatización...".

Concretamente se mantiene el sistema establecido de fijación de un segundo apellido de uso común para hijos de padre desconocido. El legislador entendió que por medio de una norma que tiende a resolver un problema a través de una regla jurídica de "discriminación positiva" sigue realizándose la idea de familia nuclear, desconociendo el principio de realidad biológica para la construcción de la identidad del niño. Se debe reafirmar el principio de realidad biológica, y no el de ficciones jurídicas en aras de evitar posibles discriminaciones ulteriores,

---

[17] PALUMMO, Javier, Castigo físico y patria potestad. Para una crítica a la matriz tutelar en: Justicia y Derechos del Niño, número 8, UNICEF, Santiago de Chile, 2006, pp. 219 y ss.

las cuales deben abordarse mediante la educación para la no discriminación, entre otras medidas.

Uno de los avances es el derecho de conocer a los progenitores, cualquiera sea el estado civil de los padres, eliminando las categorías de hijo legítimo y natural que habían sido objeto de Observación del Comité, pero se crearon las categorías de **"hijo habido dentro o fuera del matrimonio"**, que mantienen criterios discriminatorios, y sigue elevando por sobre la categoría "hijo" la condición del vínculo que une o no a sus padres: el matrimonio. Reiteramos por tanto que estas categorías son incompatibles con el principio de no discriminación y las observaciones formuladas por el Comité de Derechos del Niño, realizadas en 1996.

A su vez, las mujeres menores de doce años y los varones menores de catorce no pueden reconocer a sus hijos sin previa aprobación judicial, previa vista del Ministerio Público. Si no estuvieren casados, el juez será quien decidirá a qué abuelos otorga la patria potestad. Esto es incompatible con el principio de autonomía progresiva, el principio de no discriminación y la unificación de un criterio común sobre edades mínimas.

Privación de libertad

Si bien la ley 17.823 fija la privación de libertad como medida excepcional y por el menor tiempo posible, los criterios manejados por la legislación sobre peligrosidad manifiesta, acompañados con los conceptos de seguridad de la población y recuperación del infractor, habilitan a que la privación de libertad se convierta en la regla, contraviniendo expresamente el art. 40 de la CDN.

Es aún más preocupante la situación de los niños menores de trece años, al no existir un sistema claro de separación de vías (infracción y abandono), debido a que el art. 117 del nuevo Código habilita el abordaje punitivo en temas de política social en tanto se puede detener y disponer intervención de INAU y la justicia de niños por la sola consideración de encontrarse "amenazado o vulnerado en su derecho o que vulnera derechos de terceros". Esto contraviene la CDN, que en sus arts. 37.b y 40.1.a fija claramente el principio de legalidad y que en el 40.3.b establece como criterio orientador evitar la judicialización.

Por lo tanto el Capítulo IX arts. 117, 118, 119, 120, 121, 122, 126 y 127 del CNA debe modificarse en su totalidad por establecer el mismo sistema tutelar existente en el Código del Niño de 1934. El legislador confunde la protección de derechos humanos de los niños con la posibilidad de intervenir coactivamente mediante la judicialización, en un proceso sumario. La solución debe pasar por establecer que la protección no debe nunca efectivizarse a costa del desconocimiento de sus derechos fundamentales. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales debe reorientarse hacia su exigibilidad y justiciabilidad. Protección no debe ser más sinónimo de internación en INAU. Políticas públicas no deben ser sinónimo de activismo judicial. Para eso debe despojar el Código la categoría "derechos amenazados o vulnerados de los niños y adolescentes y situaciones especiales", en tanto la misma es esquiva a un pilar fundamental de nuestro estado de derecho, el principio de legalidad "nullum crime, nulla poena, sine lege" y encubre intervenciones bajo el pretexto de la protección de aquellas situaciones que puedan comprometer seriamente los derechos de los niños dejando en una figura legal (tipo) lo suficientemente abierta la posibilidad infinita e ilimitada de judicializar al niño ante el menor problema para los adultos.

Por lo tanto, si se opta por mantener el criterio de la niñez vulnerada o amenazada, se deben establecer concretamente cuáles son los casos de amenaza o vulneración de derechos (fijar el principio de legalidad) y qué tipo de respuesta se debe dar ante los mismos.

A su vez, a niños con trastornos psiquiátricos y problemas de adicción, mediante prescripción médica y en un proceso sumario, se los puede internar compulsivamente en función de su "protección" (arts. 121 y 122 del CNA), contradiciendo los criterios normativos internacionales que establecen la excepcionalidad y brevedad de la privación de libertad. El Código, asimismo, incorpora indirectamente la penalización del consumo de sustancias psicoactivas, que no está castigado por el derecho penal de adultos (decreto ley 14.294 en la redacción dada por la ley 17.016).

Adopciones
Con relación a las adopciones, existen elementos que pueden habilitar criterios discrecionales en detrimento de conocer los orígenes del adoptado. El Código establece una cortapisa al derecho a conocer los orígenes biológicos del adoptado ("... siempre que ello no lo perjudique, atendiendo a su edad y características"). De esta forma, lo "perjudicial", "la madurez" y las "características de la edad" operan desde una perspectiva adulta que determina si es bueno o no que conozca sus orígenes, menoscabando el derecho a la identidad. Esto se fija junto a un límite de edad (quince años), a partir del cual podría acceder a la información que le permita conocer su identidad biológica. Nuevamente, se sigue sin sostener un criterio único que unifique edades mínimas y máximas para realizar determinados actos.

Sobre las adopciones internacionales, el marco jurídico uruguayo en relación a mecanismos de control es adecuado, si bien existe un vacío importante en cuanto a normas que tiendan a evitar el secuestro y la trata de niños.

Al no derogar expresamente los decretos leyes 15.462 (Registro de Estado Civil) y 10.674 (Legitimación Adoptiva), conviven en el ordenamiento interno normas contradictorias que vuelven confusa la normativa aplicable. La tendencia general es a priorizar ficciones jurídicas relacionadas a los estados civiles sin jerarquizar el derecho a la identidad del niño por sobre éstas.

Derecho a ser escuchado en los asuntos que lo afectan, la participación y los derechos de libertad de expresión y asociación en la educación.

En nuestro país el respeto por el derecho del niño a ser escuchado en los asuntos que lo afectan se encuentra muy lejos de su aplicación concreta. Son escasas las experiencias en los diferentes ámbitos institucionales que garantizan este derecho. No existe desde las instancias públicas el desarrollo de una política y cultura institucional de generar y propiciar procesos de participación y organización de los niños, las niñas y los adolescentes así como tampoco han sido consultados para la elaboración del informe oficial.

Por ejemplo en el espacio escolar existen reglamentos de disciplina dirigidos a los estudiantes (Acta 47: Estatuto del Estudiante de Educación Media), que vulneran derechos civiles y políticos.

Estos requieren de revisión para compatibilizarlos con las normas internacionales. En el año 2005 en una buena señal de las nuevas autoridades fueron derogadas la circular 62 y el acta

14, que regulaban los derechos de asociación, libertad de expresión y disciplina en los centros educativos de la educación secundaria. Las mismas habían sido denunciadas por los estudiantes como normas "represivas" y –aún habiendo sido elaboradas con posterioridad a la ratificación de la CDN- eran groseramente violatorias de los derechos de los estudiantes.

Esta nueva iniciativa, plasmada en el Acta 47 (que lleva el nombre de Estatuto del Estudiante de Educación Media), forma parte de un proceso lento de modificación de las viejas reglamentaciones, que concitó la atención y el debate de los docentes y las autoridades en diferentes instancias. La nueva reglamentación deja entrever cierto "aggiornamento" discursivo a los principios consagrados en la CDN y a otros instrumentos de derechos humanos. No es casual que en el art. 4 se hable de "interés superior", y que en el art. 5 se utilice el concepto de "autonomía progresiva".

Sin embargo, siguen siendo preocupantes desde un enfoque de derechos humanos de los adolescentes las siguientes cuestiones:

En su elaboración no participaron los estudiantes, por lo que la nueva norma se mantuvo en la lógica de que las cuestiones educativas se definen por las autoridades y los docentes, dejando fuera la consideración especial que se debe tener al art. 12 de la CDN (derecho a ser escuchados en los asuntos que los afectan).

Este problema se reitera cuando en el capítulo VI (arts. 20 y ss.) se crea el Consejo Asesor Pedagógico. En él no se prevé representación estudiantil, sino que su participación está limitada a elegir un representante docente en el mismo. Es preocupante que la participación y el derecho a expresarse, en un órgano que atenderá, entre otros, los conflictos en el ámbito educativo, se rija por el criterio de representación delegada a la figura de un adulto. Debe reformularse este capítulo, especialmente en el tema participación.

Otras cuestiones que deben ser reformuladas en el reglamento tienen que ver con una perspectiva que visualiza a los derechos como una concesión de los adultos o de la autoridad. En ese sentido, presentamos algunos ejemplos de las expresiones usadas que lo denotan: el art. 5 (derecho a la expresión) comienza con el acápite "el joven tendrá…", mientras que el art. 6 dice "deberá tener oportunidad de ser escuchado…". El art. 11 plantea que "…se permitirán carteleras…" y el art. 13 establece que "las reuniones […] podrán ser autorizadas…". Los derechos fundamentales, en especial los de libertad de asociación y de expresión son derechos que imponen al Estado una obligación de actuar que se enuncia como de "acción y omisión", los derechos civiles conforman lo que se conoce como "derechos de autonomía", y los derechos de libertad forman parte de los "derechos expectativas". Exigen de los poderes públicos prohibiciones de interferencia u obligaciones de prestación. Ambos son facetas de la democracia formal (derechos poder) o de la democracia sustancial (derechos expectativa). La autoridad administrativa frente al derecho humano, en especial estos derechos considerados "derechos de la persona", no tiene la potestad para concederlo o no. Lo que sí debe hacer es generar condiciones para que ellos puedan ejercerse en condiciones de igualdad, sin discriminación y buscando hacer digna a la persona.

Por lo tanto se deben eliminar del texto reglamentario los verbos citados. Las limitaciones a la libre expresión deben ser aquellas contenidas en el art. 13.2 de la CDN y las que limiten la asociación las que surgen del art. 15.2, establecidas de conformidad con la ley y con razones fundadas.

VI- SITUACIÓN DE LA JUSTICIA

En el Poder Judicial se han visualizado una serie de cambios importantes a los efectos de su adaptación a los postulados de la Convención.

Creemos, tal como lo dice la observación del Comité Internacional de los Derechos del Niño al gobierno uruguayo en 1996, que la profesionalización de los servicios es un tema pendiente, incluyendo en ésta no sólo a jueces, sino también a funcionarios y administrativos.

Debe jerarquizarse la función jurisdiccional con una capacitación específica en la temática infancia y adolescencia a los Juzgados con competencia en dicha materia, pues todavía no es requisito para ser juez de niños, niñas y adolescentes la idoneidad y la preparación en la materia objeto de su trabajo. En este sentido, las acciones puntuales de formación como talleres y seminarios, si bien contribuyen a una actualización, no son las herramientas idóneas para realizar una transformación en la cultura del sistema judicial que redunde en una mudanza de ciertas prácticas instaladas. Asimismo, es imprescindible la transformación de ciertos dispositivos institucionales que obstaculizan la puesta en práctica de los preceptos de la Convención.

En Montevideo el Código cambió la denominación de los Juzgados Letrados de Menores a Juzgados Letrados de Adolescentes este cambio obedece a una intención clara del legislador con el objetivo de separar competencias- infracción / protección- y darles una denominación adecuada a los estándares internacionales. Por ello, se modificó la competencia de los mismos en la medida en que dejaron de ser competentes con relación a la adopción de medidas de protección de derechos. Por otro lado, encontramos la temática referida a los niños u adolescentes amenazados o vulnerados en sus derechos, niños que vulneran derechos de terceros, y situaciones especiales, respecto de estas categorías la competencia pasó a corresponder a la justicia con competencia en materia de familia tanto en Montevideo en el interior.

Con relación a la segunda instancia, la competencia en materia de adolescentes se mantienen asignados para entender en los mismos los Tribunales de Apelaciones de Familia, los que tienen competencia, asimismo, respecto de los casos de protección de derechos. Por lo que no existe una especialización de los tribunales de segunda instancia en la temática penal juvenil.

El artículo 66 del CNA por su parte refiere a la existencia de una competencia de urgencia, disponiendo que la SCJ asignará competencia de urgencia a por lo menos cuatro Juzgados Letrados de Familia en Montevideo y a los Juzgados Letrados de Primera Instancia del interior que entienden en materia de familia, con excepción de las infracciones de adolescentes a la ley penal, para atender en forma permanente todos los asuntos que requieran intervención inmediata, o en los casos previstos en el inciso segundo del artículo 122 del Código. Estas competencias de urgencia en materia de familia tienen como antecedente el régimen establecido por la denominada ley de Violencia doméstica (Ley Nº 17.514, del 9 de julio de 2002), por lo que no resultó extraño el camino institucional que recorrieron las disposiciones del CNA a las cuales nos referiremos.

En Montevideo en el primer año de implementación del CNA se dieron varios cambios a nivel institucional y reglamentario. En este sentido, la Acordada Nº 7.526 del 20 de setiembre de 2004 en su artículo 1º estableció la competencia y régimen de turnos de los Juzgados Letrados de Familia de urgencia expresando que en Montevideo serán competentes en razón

de turno para conocer en los asuntos de urgencia previstos por el artículo 66 de la ley Nº 17.823, los que actuarán en régimen de turnos conforme lo dispuesto por el artículo 1º de la Acordada de la Nº 7457 de fecha 16 de julio de 2002 (que preveía el régimen de turnos para los asuntos relativos a la temática de violencia doméstica). En el Interior de la República se estableció la competencia en los asuntos de urgencia en el CNA a los Juzgados Letrados de Primera Instancia con competencia en materia de Familia, siendo también aplicables las disposiciones de la citada acordada en lo pertinente.

Posteriormente, por Acordada Nº 7535 del 3 de diciembre de 2004, se declararon instalados a partir del 13 de diciembre de 2004 los Juzgados Letrados de Primera Instancia de Familia Especializados de 1º, 2º, 3º y 4º turno, para entender en los procedimientos previstos en la ley de violencia doméstica y en el CNA conforme a lo establecido en el artículo 66 de dicho Código.

En el interior, las competencias referidas pasaron a corresponderles a los Juzgados Letrados con competencia en materia de familia.

Los Juzgados Letrados de Familia y los del interior con competencia en esta materia, recibieron una vez comenzada la aplicación del CNA, cientos de expedientes que les fueron remitidos, en virtud de la declinación de competencia en Montevideo de los Juzgados de Adolescentes y en el interior de los Juzgados con competencia en la misma materia. Todo lo cual fue regulado por el artículo 4º de la Acordada de la Nº 7.526 del 20 de setiembre de 2004.

> *Expedientes en trámite: Los expedientes en los que se deberá declinar competencia, que se encuentren actualmente en trámite ante los Juzgados Letrados de Menores se distribuirán: - en Montevideo, entre todos los Juzgados Letrados de Familia, para lo cual, deberán remitirse a la ORDA, en el plazo que vence el 1º de octubre de 2004; esta oficina tendrá 15 días hábiles contados a partir de la fecha indicada, para redistribuirlos y entregarlos a los Juzgados respectivos [...]- en el interior, se remitirán al o los Juzgados con competencia en materia de Familia. Si hubiera más de uno la remisión se realizará teniendo presente la primera letra del apellido del niño o adolescente, según la Planilla de Turnos vigente para la materia laboral*[18].

Por tanto, la competencia en primera instancia se encuentra distribuida en Montevideo entre los 4 Juzgados de Familia Especializados (competencia de urgencia), y los 28 Juzgados Letrados de Familia (competencia natural). Mientras que en los departamentos del interior analizados, la competencia corresponde a las 5 Sedes judiciales referidas.

Con relación a la segunda instancia, la competencia en materia de procesos de protección de los derechos y situaciones especiales le corresponde a los Tribunales de Apelaciones de Familia (TAF). Los que tienen competencia, asimismo, respecto del proceso penal juvenil.

[18] Acordada Nº 7.526 de 20 de setiembre de 2004, artículo 4.

VII- CONTROL PENAL DE LA INFANCIA
ASPECTOS ESTRUCTURALES DE LA CRIMINALIZACIÓN DE ADOLESCENTES

Desde 1994 al año 2002 el control punitivo sobre la infancia y la adolescencia se ha incrementado. Ello se registra en los tres subsistemas que construyen el control social punitivo formal:

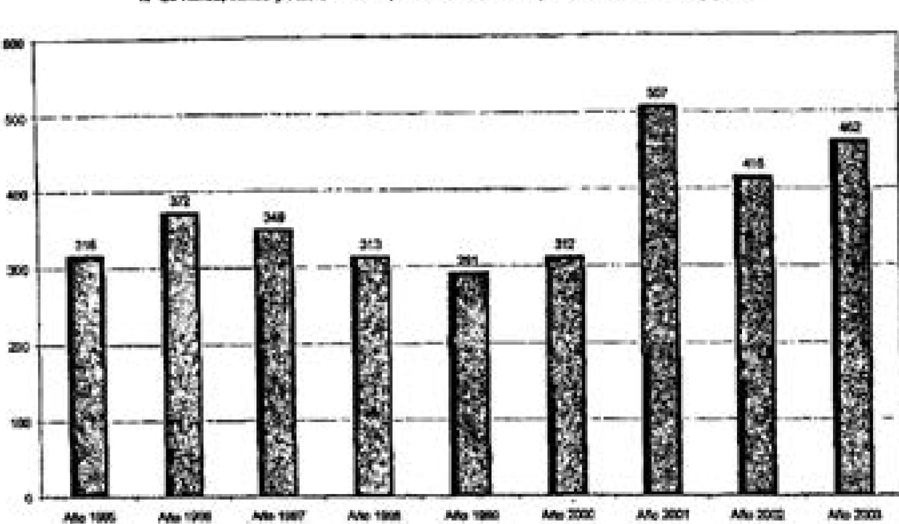
1) las **detenciones policiales** se han incrementado más de un 25% en el periodo, siendo en un 17% ilegales y arbitrarias[19]; Según se constata en diversas investigaciones las detenciones policiales operan con criterios discriminatorios por el aspecto de los adolescentes y sin que hayan cometido un delito[20].

2) La **judicialización** de niños, niñas y adolescente ha crecido un 165%[21]; y la **aplicación de la privación de libertad**[22] aumentó un 48% entre 1999 y 2002. En el mismo sentido se da una escasa aplicación del principio de proporcionalidad, observándose que entre los años 1994 y 2002 existen en promedio más de 70 adolescentes que fueron privados de libertad por infracciones que no registraron ningún tipo de violencia contra las personas (hurto y tentativa de hurto)[23].

   Según consta en diversas investigaciones la privación de libertad es la medida aplicada con más frecuencia por el sistema de justicia[24].
   En tal sentido la Organización Mundial Contra la Tortura, en su informe sobre la visita realizada a nuestro país, exhortó de manera especial al parlamento a votar un presupuesto que contenga medidas para el desarrollo de programas de prevención y medidas alternativas al encarcelamiento así como también un aumento del mismo para mejorar las condiciones materiales y sanitarias de los lugares de detención del país[25].

---

19 SILVA BALERIO, COHEN, PEDROWICZ. *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo.* DNI, UNICEF. Montevideo, 2003.
20 PALUMMO, PEDROWICZ, SILVA BALERIO, *Op. Cit.*, 2004.
21 SILVA BALERIO, COHEN, PEDROWICZ, *Op. Cit.*, p.39.
22 SILVA BALERIO, COHEN, PEDROWICZ, *Op. Cit.*, p.39.
23 SILVA BALERIO, COHEN, PEDROWICZ, *Op. Cit.*, p.215.
24 PALUMMO, Javier M., *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Proyecto Observatorio del Sistema Judicial (Movimiento Nacional Gustavo Volpe – UNICEF), Montevideo, 2006.
25 ORGANIZACIÓN MUNDIAL CONTRA LA TORTURA. 2004. *Niños, Niñas Y Adolescentes privados de libertad ¿Con o sin derechos?*, Informe de la misión de estudio basada en las visitas a los centros de detención uruguayos. Ginebra. 2004.



Fuente: Sistema de Información Para la Infancia INAME.

Solamente si calculamos el incremento de la privación de libertad a adolescentes (encarcelamiento) entre los años de los extremos podremos observar que entre 1995 y 2003 el envió a prisión de adolescentes creció un 46.2%.

Asimismo, si analizamos el crecimiento de los delitos violentos cometidos por adolescentes (homicidio y violación), durante los años 1995 a 2002 observamos lo siguiente:

Como se sostiene en la investigación realizada por DNI – UNICEF: "...surge que las edades de los adolescentes responsables de las infracciones se concentran entre los 14 a 17 años (9 de cada 10 casos). Se trata de infracciones contra la propiedad, donde el bien jurídico lesionado es de escaso monto y donde los niveles de violencia son bajos (80% de las infracciones se realizan sin armas de fuego, y sólo en menos del 2% de los casos se realizan con armas de grueso calibre). [...] Las infracciones de los adolescentes responden básicamente a una modalidad de actuación caracterizada por una escasa planificación: se realizan de forma espontánea, mayoritariamente en horas del día, en la vía pública, en compañía de otro adolescente y la mayoría en el propio barrio."[26]

Es muy preocupante que pese a las reiteradas solicitudes efectuadas por este Comité al INAU, éste no haya presentado un plan de trabajo detallado y serio de cuáles son los objetivos, actividades, etc. del sistema carcelario juvenil.

También es extremadamente preocupante la extensión de horas de celda, las que alcanzan en algunos de los centros del sistema a las 23 horas de encierro ocioso y compulsivo. Ello evidentemente empeora por la escasez de actividades de tipo socioeducativo o la ausencia de dispositivos terapéuticos para afrontar situaciones de consumo problemático de sustancias psicoactivas.

---

26 SILVA BALERIO, COHEN, PEDROWICZ, *Op. Cit...*

Situación de la privación de libertad

La situación actual es producto de una conjunción de desaciertos del poder administrador y del judicial. En referencia a éste último, las principales preocupaciones refieren a la altísima utilización de la privación de libertad como medida cautelar (prisión preventiva anterior a la condena). Si bien desde la puesta en práctica del CNA disminuyó el número total de adolescentes sujetos a medidas de control socio-penal, la proporción entre las medidas privativas y no privativas de libertad se ha revertido, siendo en la actualidad el mayor porcentaje el referido a las medidas de encierro.

A partir de la vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), promulgado el 7 de setiembre de 2004, si bien disminuyó el número total de adolescentes sujetos a medidas de control socio-penal, la proporción entre las medidas privativas y no privativas de libertad se ha revertido. Siendo en la actualidad el mayor porcentaje el referido a las medidas de encierro.

	Octubre 2004	Mayo 2005	Setiembre 2006
Privados de libertad	201	214	200
Medidas alternativas y otros	263	200	50
Fuente: Entrevista con el Presidente de INAU (datos aproximados).			

En los años 2004 hasta la fecha se han sucedido motines, algunos de los cuales fueron cruelmente reprimidos. Asimismo, existen episodios confusos de suicidios de adolescentes privados de libertad que continúan siendo investigados por la justicia penal.

Múltiples situaciones violentas e irregulares que ocurrieron en el último año motivaron una amplia cobertura mediática, y tuvieron como punto crítico el traslado de los adolescentes al Penal de Libertad (establecimiento carcelario destinado a adultos), situación claramente violatoria de normas legales nacionales e internacionales.

El cambio de gobierno en marzo del 2005 y la consiguiente renovación del Directorio del Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU) dieron inicio a un proceso de transición y cambios en este organismo, especialmente en el Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ), que atravesó varios conflictos generados por el propio mundo adulto. El Presidente del INAU en su concurrencia al parlamento el día lunes 20 de junio de 2005 se refirió a la existencia de un complejo conflicto entre adultos: "detrás de estos hechos [refiriéndose a los motines] hay adultos [...]".

Las nuevas autoridades han dado varias señales positivas. Primeramente y en referencia a la tarea de monitoreo de las condiciones en las que se desarrolla la privación de libertad de los adolescentes, nos han permitido realizar visitas sin previo aviso y hemos sido observadores en algunas actuaciones en centros de detención.

Asimismo, y en relación a los cambios estructurales al sistema, valoramos como positivos los llamados a concurso de méritos realizados para la contratación de personal, con lo cual la política en materia de recursos humanos parece orientarse a la profesionalización. Pero este es un aspecto sobre el que aún resta mucho por mejorar, en la medida que para la contratación de "educadores", el personal de contacto cotidiano con los adolescentes, sólo se exigió

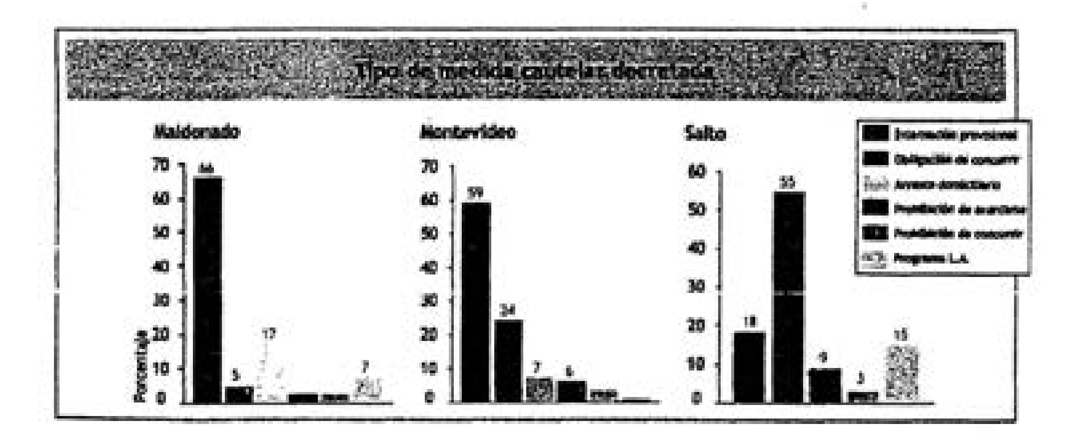
educación secundaria, cuando el propio INAU cuenta con un Centro de Formación de Educadores Sociales de carácter terciario.

Por último, consideramos muy positiva la realización de investigaciones administrativas y sumarios ante los abusos de poder, situaciones de corrupción y de malos tratos por parte del personal. Este tipo de procedimientos administrativos que han dado lugar a remociones, solicitudes de destitución y traslados.

Determinación de la privación de libertad

La situación actual es producto de una conjunción de desaciertos del poder administrador, del judicial y del legislativo.

En referencia al segundo las principales preocupaciones refieren a la altísima frecuencia de utilización de la privación de libertad como medida cautelar (prisión preventiva anterior a la condena). Esta situación no se condice con la normativa nacional e internacional que dispone que la privación de libertad deba utilizarse sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve posible. Y menos aún con la afirmación de que el CNA instaura un derecho penal mínimo, que reduce la intervención punitiva en consonancia con la CDN. Los altos porcentajes de utilización de las medidas cautelares privativas de libertad implican que el encierro constituya la regla y no la excepción del sistema[27].



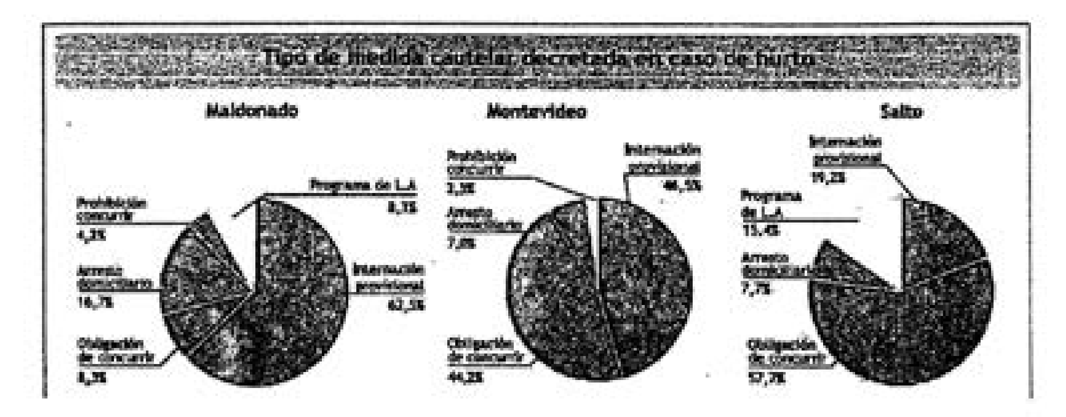
Como se observa en el gráfico, en los departamentos de Maldonado y encontramos una utilización muy frecuente de la privación de libertad como medida cautelar. Esta situación no se condice con la normativa nacional e internacional que dispone que la privación de libertad debe utilizarse sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve posible. Y menos aún con la afirmación de que el CNA instaura un derecho penal mínimo, que reduce la intervención punitiva en consonancia con la CDN. La preeminencia de adopción de la privación de libertad como medida cautelar en el período considerado es clara.

[27] PALUMMO, Javier M., *Op. Cit.*, 2006.

En cuanto al tipo de medida cautelar decretada en Maldonado y Montevideo, la medida de internación provisoria es la dispuesta en la amplia mayoría de los casos (66% y 59% respectivamente), seguida en Maldonado por la medida de arresto domiciliario (17%), y en Montevideo por la medida de obligación de concurrir periódicamente al tribunal o ante la autoridad que el Juez determine (24%).

Se disponen medidas cautelares privativas de la libertad (internación provisoria y arresto domiciliario) en el 83% de los casos en Maldonado y en el 65% en Montevideo.

Los altos porcentajes de utilización de las medidas cautelares privativas de libertad implican que el encierro constituya la regla y no la excepción del sistema[28].



Maldonado es el departamento en el cual se aplica el mayor porcentaje de medidas cautelares privativas de la libertad a los casos de hurto, que alcanzan un 79,2% (internación provisoria y arresto domiciliario), mientras que esto ocurre en Montevideo en el 53,5%.

Las condiciones en las que se desarrolla la privación de libertad

También son extremadamente preocupantes las condiciones en las que de desarrolla la privación de libertad de los adolescentes.

Primeramente, encontramos que no existe- pese a que lo hemos reclamado en múltiples oportunidades- un plan de trabajo detallado y serio, con objetivos e indicadores claros y especialmente personalizado con un proyecto socioeducativo para cada uno de los adolescentes sometidos a la pena de encierro.

También y como consecuencia de lo primero, es grave la extensión de horas de celda, las que alcanzan en algunos de los centros del sistema a las 22 de las 24 horas que tiene el día. Lo

---

[28] PALUMMO, Javier M., *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Proyecto Observatorio del Sistema Judicial (Movimiento Nacional Gustavo Volpe – UNICEF), Montevideo, 2006.

que evidentemente se empeora por la escasez y en algunos momentos inexistencia de actividades de tipo socioeducativo.

Por último es necesario mencionar la ausencia de dispositivos terapéuticos para afrontar situaciones de consumo problemático de sustancias psicoactivas. Estas situaciones generalmente son utilizadas para motivar las privaciones de libertad por parte de los órganos jurisdiccionales pero sin embargo no existe en la gestión del encierro una respuesta real a la problemática referida.

Control de la privación de libertad

En referencia al control de la ejecución de las medidas de privación de libertad existe un incumplimiento de parte de distintos órganos competentes para esta tarea. Especialmente los Señores Jueces Letrados, Defensores Públicos de Adolescentes y el Comisionado Parlamentario.

En referencia a los primeros, es grave la no aplicación de la normativa que exige el control jurisdiccional de la ejecución de la privación de libertad por los Jueces Letrados de Adolescentes. El artículo 100 del CNA refiere al control que deben ejercer los Jueces sobre las medidas por ellos impuestas. Esta disposición establece la obligación de visitar, por lo menos cada tres meses los centros de privación de libertad, dejando constancia en el expediente respectivo del resultado, sin perjuicio de las inspecciones que realicen cada vez que lo consideren oportuno. Este artículo le otorga claras atribuciones a los Jueces con competencia en materia de adolescentes del lugar donde se cumple la medida para realizar la vigilancia, el control y el seguimiento de las medidas socioeducativas. Asimismo, deben entender en los casos de reclamaciones de los adolescentes durante el período de ejecución de las medidas, tanto en los establecimientos, como fuera de ellos.

En referencia a los segundos ya lo hemos indicado anteriormente pese a existir normativa local que establece la visita periódica de los Defensores Públicos a los establecimientos de privación de libertad donde se encuentran sus defendidos, es muy preocupante que por disposición de la Suprema Corte de Justicia de fecha 7 de julio de 2006 se hayan suspendido las visitas de los Defensores Públicos a la Colonia Berro (lugar donde se encuentran casi la totalidad de los adolescentes privados de libertad en nuestro país). Hasta tanto "el Señor Director de la Defensoría Pública de Adolescentes entienda que están dadas las condiciones mínimas para que se desarrolle con seguridad".

Por último, encontramos que la ley N° 17.684 de 18 de setiembre de 2003 creo el Comisionado Parlamentario, con el cometido de asesorar al Poder Legislativo en su función de control del cumplimiento de la normativa constitucional, legal y reglamentaria vigente, y de los convenios internacionales ratificados por la República, referidos a la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial. El artículo referido establece como ámbito de competencia del Comisionado Parlamentario la situación de las personas privadas de libertad en virtud de proceso judicial, no distinguiéndose entre adolescentes y adultos, por lo que la competencia de éste órgano en la situación de los adolescentes privados de libertad resulta evidente.

Nuestra coalición ha realizado peticiones de visitas al Comisionado Parlamentario (ombusdman carcelario) para controlar las condiciones de detención, la medicación

psiquiatrita suministrada a los adolescentes y algunas denuncias de malos tratos, pero no ha logrado que este experto independiente asuma a la fecha competencia ni intervención, pese a la grave situación de los adolescentes privados de libertad en el periodo.

La problemática de la privación de libertad de los adolescentes como se desprende de los lo dicho anteriormente en el Uruguay es violatoria de numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos que establecen los estándares aplicables a la materia. Esta situación atañe a la determinación de las penas, a su ejecución y al control de su ejecución.

VIII- NIÑEZ EN SITUACIÓN DE CALLE

A la fecha, los datos disponibles con relación a la dimensión cuantitativa de la problemática de los niños/as y adolescentes en situación de calle, son únicamente, los obtenidos a partir de la cuantificación realizada por Gurises Unidos a nivel nacional en el año 2003 y 2004. A partir de esta cuantificación se desprende que en Montevideo y Área Metropolitana de Canelones en el año 2003 había por lo menos 3.100 niños/as y adolescentes en esta situación, encontrando en el resto del Uruguay urbano 4.740 para el año 2004.

Para el desarrollo de las acciones a favor de los niños/as y adolescentes en situación de calle, entendemos necesario poder tener datos actualizados con relación a dicha problemática en términos de cantidad, ubicación geográfica, sexo, edad y estrategia desarrollada en la calle. Consideramos también que en dicha investigación sería necesario poder tener datos específicos relativos al perfil de niños/as y adolescentes en situación de calle en extrema vulnerabilidad, (calle crítica). Para este perfil sería interesante además de obtener datos desde una dimensión cuantitativa, obtener datos cualitativos, como ser: características individuales, socio-familiares de la situación de origen, trayectoria del niño por los diversos Servicios y Programas Públicos y Privados por los cuales ha transcurrido a lo largo de su historia, entre otros.

Consideramos fundamental a la hora de brindar respuestas a la problemática de niños/as y adolescentes en situación de calle, poder continuar y profundizar las acciones que se vienen llevando a cabo a partir de este nuevo Gobierno en aumentar la cobertura para esta población. Si comparamos los niveles de cobertura brindados por Programas ejecutados tanto por el Estado, como por Organizaciones de la Sociedad Civil, con los datos disponibles a nivel cuantitativo del problema, se desprende la necesidad de ampliar la cobertura, haciendo fuerte hincapié en la necesidad de desarrollar Programas en el Interior urbano del país. Recordemos que existen Programas de Atención a Niños en situación de calle únicamente en cinco ciudades capitales departamentales del Uruguay.

En pos de mejorar las respuestas brindadas a los niños/as y adolescentes en situación de calle por las Organizaciones de la Sociedad Civil, así como en la búsqueda de generar acciones de prevención a las situaciones de calle de extrema vulnerabilidad, entendemos clave el papel que deben jugar los Centros de Ingreso del INAU. Es fundamental la calidad de la propuesta educativa que se le brinda al niño/as y adolescente en lo que puede ser su primera vinculación con el Instituto, es necesario que esta responda a las necesidades de los niños/as y adolescentes que por ahí transcurren. Esta situación se vuelve mas significativa si tomamos en cuenta que la inmensa mayoría de los niños/as y adolescentes en situación de calle en

extrema vulnerabilidad (calle crítica) han pasado varias veces a lo largo de su historia, sin éxito por estos Centros.

Una de las grandes dificultades que se le presentan a las Organizaciones que desarrollan Programas con niños en situación de calle puede ubicarse en el eje derivación. Esta situación se presenta en dos momentos de la intervención, el "durante" y el egreso. Con respecto al "durante" de la intervención educativa se nos plantean dificultades a la hora de la integración de estos niños/as y adolescentes a determinados Servicios para la Infancia. Tal vez el ejemplo más significativo pueda ubicarse en aquellos Servicios de atención a niños/as y adolescentes con un consumo problemático de sustancias psico-activas. Con relación al egreso, nuestros Programas han tenido históricamente dificultades a la hora de efectivizar una derivación para el egreso del mismo. Un ejemplo paradigmático de ello es cuando el adolescente ha pasado por un programa Calle, ha suspendido la situación de calle, ha finalizado el ciclo escolar y desde el Programa se lo deriva a una institución de enseñanza secundaria. Estos Servicios no han podido dar respuesta a la integralidad de las necesidades de este adolescente, por lo cual éste abandona la propuesta y muchas veces vuelve a la calle. Esta situación se repite con otras instituciones que brindan servicios para la niñez y adolescencia. Como resultado de esta realidad lo que ha acontecido en muchos Programa Calle es que se ha generado un "cuello de botella", al dificultarse el egreso de niños y niñas, se reducen las posibilidades institucionales de dar ingreso a otros y otras niños y niñas.

Una herramienta que consideramos fundamental a la hora de dar respuesta a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle son las prestaciones económicas.

Entendemos que este instrumento debe ir enmarcado en determinada metodología de intervención.

IX- OMBUSDMAN

Nuestro país sigue sin contar con una institución de defensa de los derechos humanos como podría ser la figura del ombusdman. Recientemente se han creado dos institutos con características similares a la de este instituto. Nos referimos al Comisionado para el Sistema Carcelario que funciona en la órbita del Poder Legislativo, y más recientemente se ha creado en el municipio de Montevideo un Defensor del Vecino, por lo que no existe un mecanismo de contralor de la gestión publica y de defensa de los derechos humanos de las personas especifico. Esto se agrava cuando como lo anunciáramos anteriormente, el Comisionado Parlamentario no asumió aún competencia en el tema adolescentes, cuando la ley de creación del mismo habla de personas recluidas en virtud de un proceso judicial.

IX- VIOLENCIA DOMESTICA

La ley N° 17.514 del 2 de julio de 2002 que refiere a la violencia doméstica, si bien constituye un importante avance legislativo, no refiere específicamente a la temática de la violencia sufrida por los niños, niñas y adolescentes. Quizá por esta razón esta temática sí es abordada específicamente por el CNA como un tipo de situación de vulneración de derechos.

La sanción de estas leyes y la puesta en práctica de un Plan Nacional de Erradicación de la Violencia Doméstica nos ejemplifica la existencia de avances notorios en relación a la protección de las víctimas así como la erradicación del problema en nuestro país considerándose directa o indirectamente algunas de las observaciones y recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas del año 1996.

Sin embargo, las propuestas y respuestas existentes ante el problema de la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes en el ámbito familiar, como consecuencia de la violencia doméstica, son actualmente no sólo insuficientes sino que en muchos casos revictimizantes.

Aunque desde la implementación de las normas referidas se han producido transformaciones, éstas son aún básicamente subjetivas no han implicado la ejecución de programas articulados y adecuados para el abordaje eficaz de la problemática. Asimismo el Estado no ha incorporado en su estructura presupuestal esta problemática, aunque está ya incluida en la agenda política como un problema grave en Uruguay.

La violencia doméstica ha aumentado sus niveles de visibilidad social en los últimos diez años y las demandas de asistencia y los niveles de pedido de ayuda para su abordaje por parte de operadores de los diferentes sectores ha aumentado progresivamente. Sin embargo, las respuestas y propuestas no han acompañado la magnitud del problema ni su complejidad. Nos encontramos actualmente con los efectos de la violencia doméstica sumada al daño producido por los altos niveles de revictimización institucional de las víctimas.

En nuestro país no existe un único registro de datos, que permita develar la profundidad del problema y elaborar políticas en unción de ello.

Los programas y proyectos diseñados para el abordaje específico de esta problemática se enmarcan, fundamentalmente en organizaciones no gubernamentales y en algunos sectores del Estado: Salud Pública, algunos Servicios Universitarios, IMM y Ministerio del Interior.

Existe una falta de articulación y coordinación en el abordaje del problema así como la necesidad de generar referencias conceptuales y metodológicas para su adecuada implementación. Existen asimismo importantes problemas del diagnóstico que afectan directamente la resolución judicial de los conflictos así como también en el diseño adecuado de estrategias de rehabilitación y prevención psico-social-educativa. Actualmente los diagnósticos desde diferentes perspectivas dependiendo de la organización, el sector y la disciplina que lo aborde[29], produciéndose entonces efectos negativos para la víctima (aumento de frecuencia de re-victimización o victimización secundaria) así como dificultades para el estudio de su frecuencia y presentación a nivel nacional, que permita el diseño de políticas articuladas y eficaces.

Los soportes sociales para la recepción del pedido de ayuda son incipientes y no garantizan a quien pide ayuda, la interrupción de la situación de violencia.

En Montevideo, hasta el año 2005, contaban las organizaciones no gubernamentales con la financiación de un total de 100 cupos anuales para asistir a niños, niñas y adolescentes víctimas de estas situaciones. No poseemos datos precisos de la cantidad de casos asistidos en el Hospital de Niños, pero en función de los datos presentados anteriormente podremos concluir que, aunque la violencia familiar contra niños, niñas y adolescentes es un problema gravísimo en Uruguay, no se han generado políticas sociales articuladas que den respuesta adecuada al problema.

[29] Consulta Nacional Sobre Abuso Sexual- Juventud Para Cristo- Montevideo, 2003

Recién a partir del año 2005, en articulación con las transformaciones generadas por el nuevo Gobierno y por ende con algunas transformaciones del Estado en relación a las problemáticas sociales, se produce la creación del Ministerio de Desarrollo Social el cual incorpora el Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer quien preside, actualmente, el Consejo Nacional Consultivo relativo a la temática de violencia doméstica.

Este órgano ha resuelto que todas las instituciones integrantes del mismo incorporen en el presupuesto de su organismo los recursos necesarios para cumplir con las acciones previstas en el Plan Nacional. Pero, en relación a los objetivos de este Plan, no se ha culminado a la fecha de realización del informe con la tarea de relevamiento de la información de los recursos con los que cuenta cada organismo para aportar a la implementación del Plan.

XI- CONSEJO HONORARIO CONSULTIVO

El Código de la Niñez y la Adolescencia, creó en su Capítulo XVII el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y el Adolescente. A este órgano, con integración de diferentes poderes, instituciones y organizaciones públicas y/o privadas le fue conferida en su articulo 214 competencia a nivel nacional para:

1) Promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia, diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema.
2) Elaborar un documento anual que contemple lo establecido en el numeral anterior.
3) Ser oído preceptivamente en la elaboración del informe que el Estado debe elevar al Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (articulo 44 de la Constitución de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño).
4) Opinar, a requerimiento expreso, sobre las leyes de presupuesto, rendición de cuentas y demás normas y programas que tengan relación con la niñez y adolescencia.

Lamentablemente este Consejo, por múltiples desavenencias sigue sin constituirse por lo que una instancia de coordinación interesante de la nueva legislación no esta siendo aprovechada[30].

BIBLIOGRAFIA

BELOFF, Mary; "Un modelo para armar y otro para desarmar!: protección integral de derechos del niño versus derechos en situación irregular", en *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 2004, pp. 1-45.

Boletín Programa PISA en Uruguay N° 10, disponible en http://www.anep.gub.uy

PALUMMO, PEDROWICZ, SILVA BALERIO, Discriminación y derechos humanos. La voz de los niños, niñas y adolescentes. Comité de los Derechos del Niño – Save the Children Suecia, Montevideo, 2004.

FILARDO, Verónica (coordinadora), "Estadísticas socio-demográficas en el Uruguay: diagnóstico y propuestas.". FCS-UDELAR.

GRAU PÉREZ, Carlos, *El gasto público social en infancia en Uruguay. Aspectos metodológicos y cuantificación para el periodo 1999 - 2002*, en: UNICEF, Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos, Montevideo, 2005

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE), Estimaciones de Pobreza por el Método del Ingreso. Año 2004, Montevideo, 2005.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL CONTRA LA TORTURA. 2004. *Niños, Niñas Y Adolescentes privados de libertad ¿Con o sin derechos?*, Informe de la misión de estudio basada en las visitas a los centros de detención uruguayos. Ginebra. 2004.

PALUMMO, Javier M., *Discurso y realidad. Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*, Proyecto Observatorio del Sistema Judicial (Movimiento Nacional Gustavo Volpe – UNICEF), Montevideo, 2006.

PALUMMO, Javier, PEDERNERA, Luis, SALSAMENDI, Javier, SBROCCA, Martín, SILVA BALERIO, Diego y URIARTE, Carlos; *Aproximación crítica al Código de la Niñez y la Adolescencia de la República Oriental del Uruguay*. FCU - UNESCO, Montevideo, 2004.

PEDERNERA, Luis; "Entre Orden y disciplina o protagonismo y ciudadanía", en *Revista Voces*, Asociación de Educadores de Latinoamérica y el Caribe, N° 16, Montevideo, julio de 2004, pp. 12-19.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO; *Desarrollo Humano en Uruguay 2005. Uruguay hacia una estrategia de desarrollo basada en el conocimiento*, PNUD, Uruguay, 2005.

RUBIO et al, *Pobreza y Red de Protección social de la infancia en Uruguay*, (2004).

SILVA BALERIO, COHEN, PEDROWICZ. 2003. *Investigación sobre las infracciones juveniles y las sanciones judiciales aplicadas a adolescentes en Montevideo*. DNI, UNICEF. Montevideo.

UNICEF, *Manual de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Ginebra, 2001.

UNICEF; *Seminario sobre la promoción de una cultura de derechos en el sistema educativo*, Documento de trabajo, Montevideo, 2002.

'ERSIÓN SIN EDITAR

CRC/C/URY/CO/2
8 de junio de 2007
Original: inglés
Traducción No Oficial

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Cuadragésimo quinto período de sesiones

EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES CON ARREGLO AL ARTICULO 44 DE LA CONVENCIÓN

Observaciones finales: URUGUAY*

1. El Comité examinó el segundo informe periódico de **Uruguay** (CRC/C/URY/2/Add.1) en sus sesiones 1235ª y 1236ª (CRC/C/SR.1235 y CRC/C/SR.1236), celebradas los días 24 de mayo de 2007, y en la sesión 1255ª, celebrada el 8 de junio de 2007, aprobó las siguientes observaciones finales.

A. Introducción

2. El Comité lamenta que el Estado parte haya presentado con retraso el segundo informe periódico y que no siguiera las directrices para la preparación de informes, sin embargo acoge con satisfacción las respuestas detalladas por escrito a su lista de temas (CRC/C/URY/Q/2/Add. 1) y el diálogo franco y abierto con una delegación intersectorial de alto nivel que le permitió al Comité tener una mejor comprensión de la situación de los niños en el Estado parte.

B. Medidas de seguimiento adoptadas y avance logrado por el Estado Parte

3. El Comité toma nota con beneplácito de la adopción de muchas medidas legislativas y programáticas tomadas a fin de implementar la Convención, comprendidas:

a) La adopción del Código de la Niñez y la Adolescencia mediante la Ley No.17.823 en setiembre de 2004;

b) La adopción de la Ley de Explotación Sexual No. 17.815 de setiembre de 2004;

c) La adopción de la Ley de Refugiados No. 18.976 en diciembre de 2006;

* Traducción: María de las Mercedes Camps

d) El establecimiento de un Consejo Honorario Consultivo para Niños y Adolescentes en febrero de 2007;

e) Los programas INFAMILIA y PANES (Programa de Atención a la Emergencia Social).

4. El Comité también desea acoger con satisfacción la ratificación de o adhesión a:

a) La Convención No. 28 de La Haya sobre Aspectos Civiles del Secuestro Internacional de Niños el 16 de noviembre de 1999;

b) La Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares el 15 de febrero de 2001;

c) El Convenio No. 182 de la OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación el 8 de marzo de 2001;

d) El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional el 28 de junio de 2002;

e) El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía el 3 de julio de 2003;

f) El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados el 9 de setiembre de 2003;

g) Convención No. 33 de La Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional el 1º de April de 2004;

h) El Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar el Tráfico de Personas, especialmente de Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional el 4 de marzo de 2005;

i) El Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes el 8 de diciembre de 2005.

C. Principales temas de preocupación y recomendaciones

1. Medidas Generales de Aplicación

(artículos 4, 42 y 44, inciso 6 de la Convención)

Recomendaciones previas del Comité

5. El Comité toma nota de que varias preocupaciones y recomendaciones realizadas con respecto al examen del informe inicial del Estado parte (CRC/C/3/Add.37) fueron atendidas. Sin embargo,

lamenta que algunas de sus preocupaciones y recomendaciones no han sido atendidas o han sido atendidas en forma insuficiente, incluso aquellas relacionadas con la legislación, la coordinación, el monitoreo independiente, el abuso físico y sexual de niños dentro y fuera de la familia, la salud reproductiva, la explotación y el tráfico sexual, y la justicia juvenil.

6. **El Comité exhorta al Estado parte a tomar todas las medidas necesarias para atender aquellas recomendaciones de las observaciones finales del informe inicial que aún no han sido aplicadas o que han sido aplicadas en forma insuficiente y para dar un seguimiento adecuado a las recomendaciones contenidas en las presentes observaciones finales sobre el segundo informe periódico. El Comité también recomienda que el Estado parte tenga en cuenta las recomendaciones del taller subregional sobre la implementación de las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño, celebrado en Buenos Aires del 28 al 30 de noviembre de 2005.**

Legislación e implementación

7. El Comité acoge con satisfacción la adopción del Código de la Niñez y la Adolescencia en 2004 y que el nuevo marco jurídico incorpore un sistema integral de protección y los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, el Comité toma nota de que la aplicación práctica del Código continúa siendo un desafío importante, que varias propuestas de reforma legislativa están pendientes y que se requieren mayores esfuerzos para armonizar las diferentes ramas de la legislación.

8. **El Comité exhorta al Estado parte a que vele por la efectiva aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia mediante estructuras institucionales adecuadas y el suministro de recursos humanos y económicos adecuados. El Comité recomienda que se adopten las propuestas de reforma legislativa pendientes lo antes posible, a la vez que asegure por la armonización de toda la legislación de acuerdo con la Convención y con sus dos Protocolos.**

9. **El Comité también recomienda al Estado parte que se asegure, mediante disposiciones legales y reglamentos adecuados, de que todos los niños víctimas y/o testigos de delitos, por ejemplo, los niños víctimas de maltrato, violencia doméstica, explotación sexual y económica, secuestro, y tráfico, y los testigos de dichos delitos, reciban la protección exigida por la Convención y que tomen en cuenta plenamente las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Justicia para los Niños Víctimas y Testigos de Delitos (anexadas a la resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social del 22 de julio de 2005).**

Plan de Acción Nacional

10. El Comité toma nota de la existencia de planes para sectores específicos, sin embargo, lamenta que el Estado parte no haya elaborado un plan general de acción nacional para promover la implementación de los derechos del niño.

11. **El Comité invita al Estado parte a que elabore y asigne partidas presupuestarias adecuadas para un Plan General de Acción Nacional para los niños, en consulta con la sociedad civil, las ONG, los niños y todos los sectores involucrados en la promoción y protección de los derechos del niño, y que al mismo tiempo tenga en cuenta los principios y las disposiciones de la Convención, sus dos Protocolos y el Plan de Acción "Un Mundo Apropiado para los Niños" adoptado por la Asamblea General en sesión especial en Mayo de 2002.**

Coordinación

12. El Comité reconoce el establecimiento en febrero de 2007 de un Consejo Honorario Consultivo, creado por el Código de la Niñez y la Adolescencia de 2004. Al Comité le preocupa que el Instituto del Niño y el Adolescente (INAU) no reciba financiamiento adecuado para proporcionar servicios generales de manera eficaz en todo el país y la falta de coordinación entre el INAU y el programa INFAMILIA.

13. **El Comité recomienda al Estado parte que asegure la asignación de recursos económicos y humanos estables y adecuados para el Consejo Honorario Consultivo para poder cumplir con su mandato de coordinación de políticas para la promoción de los derechos del niño. Asimismo, el Comité también recomienda que se realicen esfuerzos para decentralizar el INAU para que proporcione servicios en todo el país y que se le asignen recursos económicos y humanos estables y adecuados. Por último, el Comité recomienda que se tomen medidas para asegurar una coordinación adecuada entre las entidades que elaboran políticas y los proveedores de servicios.**

Monitoreo independiente

14. El Comité, a pesar de tomar nota del projecto de ley presentado al Parlamento en 2006, lamenta la ausencia de una institución nacional de derechos humanos independiente (NHRI) para proporcionar un mecanismo accesible de denuncia y monitoreo para la aplicación de los derechos del niño.

15. **El Comité recomienda que el Estado parte establezca una Institución Nacional de Derechos Humanos Independiente, a la luz de su Comentario General No. 2 sobre instituciones nacionales de derechos humanos (2002) y los Principios de París (resolución de la Asamblea General 48/134, anexo). La institución debería tener conocimiento en derechos del niño, ampliar su presencia a todo el territorio nacional y que se le proporcione personal adecuadamente capacitado capaz de manejar las denuncias de manera que tenga en cuenta las necesidades del niño y debería asegurar que todos los niños tengan fácil acceso a este mecanismo de denuncias independiente en casos de violaciones de sus derechos.**

Asignación de recursos

16. El Comité, al tiempo que reconoce las medidas afirmativas adoptadas desde 2005, aún está preocupado de que las asignaciones para el gasto social aún no beneficien en forma suficiente a los niños. En particular, los sectores pobres y vulnerables de la sociedad, como los niños provenientes de hogares encabezados por mujeres y los afrodescendientes, aún no reciben suficiente asignación a pesar de los nuevos programas de reducción de la pobreza. El Comité toma nota de que el Estado parte reconoce que hay una excesiva representación de niños entre la población afectada por la pobreza, al igual que por la extrema pobreza, y el Comité lamenta que el gasto social es fundamentalmente destinado a medidas de protección, no desagrega la proporción asignada a los niños y carece de una perspectiva basada en los derechos del niño.

17. **El Comité recomienda enérgicamente al Estado parte, de acuerdo con el artículo 4 de la Convención, que aumente las asignaciones presupuestarias para la aplicación de los derechos reconocidos en la Convención, que asegure una distribución más equitativa de los recursos en todo el país y priorice y destine las asignaciones presupuestarias a aliviar las desigualdades y asegure la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales de**

todos los niños, en particular de los más vulnerables. El Comité alienta al Estado parte a introducir un seguimiento del presupuesto desde una perspectiva basada en los derechos del niño con el fin de monitorear las asignaciones presupuestarias para los niños y que solicite asistencia técnica para este fin a UNICEF y al Instituto Interamericano del Niño en este aspecto.

Recabación de datos

18. El Comité, al tiempo que acoge con satisfacción la intensificación de los esfuerzos por sistematizar la información sobre la situación de los niños, continúa preocupado por la falta de datos desagregados, en particular con respecto a los sectores vulnerables de la sociedad y las desigualdades entre las zonas urbanas y rurales.

19. **El Comité recomienda que el Estado parte continúe e intensifique los esfuerzos para desarrollar un sistema general de recabación de datos sobre la aplicación de la Convención. Los datos deberían abarcar a todos los niños menores de 18 años, y deberían estar desagregados por sexo, región y los grupos de niños que necesitan protección especial. El Comité invita al Estado parte a que aumente la cooperación con UNICEF y el Instituto Interamericano del Niño en este aspecto.**

Capacitación/difusión de la Convención

20. El Comité reconoce las medidas tomadas para difundir información acerca del contenido de la Convención y del Código de la Niñez y la Adolescencia al público general y en particular a los propios niños, sin embargo toma nota de la falta de capacitación para profesionales que trabajan en áreas relacionadas con los derechos del niño, en particular sobre los deberes y responsabilidades que surgen de la Convención y del Código.

21. **El Comité recomienda que el Estado parte intensifique sus esfuerzos para difundir la Convención en todo el país y que genere conciencia pública acerca de sus principios y disposiciones al igual que acerca del Código de la Niñez y la Adolescencia, en particular entre los propios niños y sus padres. Con este fin se debería desarrollar la cooperación con organizaciones de la sociedad civil, centros académicos, medios y ONG.**

22. **Asimismo, el Comité invita al Estado parte a que intensifique los esfuerzos para proporcionar capacitación adecuada y sistemática y/o para sensibilizar sobre los derechos del niño a grupos de profesionales que trabajan con y para los niños, en particular los funcionarios a cargo de la aplicación de la ley, al igual que legisladores, jueces, abogados, personal de salud, maestros, administradores de escuelas y otros según sea necesario. El Comité invita al Estado parte a que solicite asistencia técnica a UNICEF y al Instituto Interamericano del Niño en la capacitación de los profesionales.**

Cooperación con la sociedad civil

23. El Comité, a pesar de reconocer la cooperación entre instituciones del Estado y la sociedad civil en la prestación de servicios para la aplicación de los derechos del niño, lamenta que la cooperación entre las entidades estatales y la sociedad civil en la etapa de planificación y evaluación de políticas, es limitada.

24. **El Comité recomienda que el Estado parte inste a la participación activa y sistemática de la sociedad civil, incluyendo a ONG las asociaciones de niños en la promoción y aplicación de los derechos del niño, incluyendo, entre otras cosas, su participación en la etapa de planificación de políticas y proyectos de cooperación, al igual que, en el seguimiento de las observaciones finales del Comité y la preparación del próximo informe periódico.**

2. Definición de niño

(artículo 1 de la Convención)

25. El Comité lamenta que la edad mínima para contraer matrimonio continúa siendo demasiado baja y su aplicación discriminatoria, dado que la edad de 14 años se aplica a los niños, mientras que a las niñas se aplica la edad de tan solo 12 años.

26. **El Comité recomienda que el Estado parte revise su legislación a fin de establecer los 18 años como la edad mínima para contraer matrimonio aplicable a niños y niñas por igual.**

3. Principios Generales
(artículos 2, 3, 6 y 12 de la Convención)

No discriminación

27. El Comité, a pesar de reconocer las disposiciones contrarias a la discriminación en el Código de la Niñez y la Adolescencia de 2004, continúa preocupado de que los niños nacidos fuera del matrimonio siguen siendo estigmatizados y discriminados, ya que los padres menores de edad no casados no pueden ejercer la patria potestad de sus hijos y que a estos niños no se les da el apellido de sus padres biológicos. Asimismo, el Comité está preocupado de que los niños son discriminados por su apariencia (incluso por su forma de vestir) y los niños afrodescendientes también sufren discriminación.

28. **El Comité recomienda que el Estado parte aumente los esfuerzos para monitorear y asegurar la implementación de leyes existentes que garantizan el principio de no discriminación y el pleno cumplimiento del artículo 2 de la Convención, y adopte una estrategia proactiva y general para eliminar la discriminación de género, etnia, apariencia o de cualquier otro tipo y contra todos los grupos vulnerables en todo el país. Se debería prestar especial atención a la eliminación de la discriminación contra los afrodescendientes al igual que contra los niños nacidos fuera del matrimonio, tomando medidas para asegurar que las decisiones sobre su patria potestad tengan en cuenta su interés superior y que lleven los apellidos de sus padres biológicos.**

29. **El Comité asimismo solicita que se incluya información específica, en el próximo informe periódico, sobre las medidas y programas pertinentes a la Convención sobre los Derechos del Niño tomadas por el Estado parte para proporcionar protección especial a los grupos vulnerables y para hacer un seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción adoptados en la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y otras formas de intolerancia en 2001, teniendo en cuenta también el Comentario General No. 1 sobre el artículo 29(1) de la Convención (objetivos de la educación) y el Comentario General No. 5 sobre las Medidas Generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.**

Interés superior del niño

30. El Comité acoge con satisfacción que el Código de la Niñez y la Adolescencia de 2004 afirma el interés superior del niño como principio general, sin embargo continúa preocupado de que las prácticas institucionales aún no cumplen con este principio.

31. **El Comité recomienda que el Estado parte incorpore plenamente el principio del interés superior del niño en todos los programas, políticas, procedimientos judiciales y administativos, especialmente los que afectan a los niños en conflicto con la ley y los niños institucionalizados. El principio también debería ser tenido en cuenta en la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia de 2004, la evaluación de programas pertinentes y el desarrollo de un futuro plan de acción nacional.**

Respeto de las opiniones del niño

32. El Comité toma nota de que el Código de la Niñez y la Adolescencia de 2004 afirma el derecho del niño a ser oído como un principio general. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos de estimular la participación del niño en el ambiente escolar. Sin embargo, está preocupado de que el Estado parte no garantice este derecho a nivel de la comunidad y en procedimientos judiciales y civiles.

33. **El Comité recomienda que el Estado parte promueva, facilite y aplique en la práctica, dentro de la familia, en las escuelas, a nivel de la comunidad, en instituciones, en los medios al igual que en procedimientos judiciales y administrativos, el derecho del niño a ser oído mediante el respeto de las opiniones del niño y su derecho a ser oído en todos los temas que lo afectan, de acuerdo con el artículo 12 de la Convención, al tiempo que se tienen en cuenta las recomendaciones adoptadas por el Comité después del Día de Debate General del derecho del niño a ser oído en 2006. En particular, el Comité toma nota de que el derecho a asistencia legal no debería privar al niño de su derecho a ser oído. El Comité invita al Estado parte a solicitar mayor cooperación, entre otros, con ONG y UNICEF a ese respecto.**

4. Derechos Civiles y Libertades
(artículos 7, 8, 13-17 y 37(a) de la Convención)

Tortura y otro trato o castigo cruel, inhumano o degradante.

34. Al Comité le preocupa el alto número de niños privados de libertad y por las denuncias que señalan casos de tortura y trato degradante de niños detenidos por parte de funcionarios a cargo de la aplicación de la ley.

35. **El Comité exhorta al Estado parte a que tome medidas efectivas de acuerdo con el artículo 37 para proteger a los niños de la tortura y de otro trato cruel, inhumano o degradante. El Comité hace hincapié en la necesidad de investigar y sancionar todos los casos denunciados cometidos por funcionarios a cargo de la aplicación de la ley o por cualquier persona que actúe en calidad oficial. El Comité recomienda que el Estado parte garantice que todos los niños víctimas de tortura, trato cruel, inhumano y degradante tengan acceso a recuperación física y psicológica y a la reintegración social e indemnización, con especial atención a las obligaciones consagradas en los artículos 38 y 39 de la Convención.**

Castigo corporal

36. El Comité, a la vez que reconoce las modificaciones legislativas pendientes, lamenta que el

artículo 16 del Código de la Niñez y la Adolescencia de 2004 permita el castigo corporal contra los niños. Al comité le preocupa la falta de estadísticas sobre el número de casos denunciados y que el castigo físico continúe ocurriendo en los hogares al igual que en las escuelas e instituciones de ciudado de niños.

37. **El Comité recomienda que el Estado parte adopte la legislación pendiente lo antes posible, prohibiendo explícitamente todas las formas de castigo corporal contra los niños en todos los ámbitos, incluso en el hogar. El Estado parte también debería tomar todas las medidas para garantizar el cumplimiento de la ley, llevar a cabo la capacitación de profesionales que trabajan con niños, realizar campañas de concientización y educación pública contra el castigo corporal y promover métodos participativos no violentos de crianza y educación, mientras se tiene debida cuenta del Comentario General No. 8 del Commité de los Derechos del Niño para la Protección Contra el Castigo Corporal y Otras Formas de Castigo Crueles o Degradantes (2006).**

5. Entorno Familiar y Cuidado Alternativo
(artículos 5; 18 (párr. 1-2); 9-11; 19-21; 25; 27 (párr.4); y 39 de la Convención)

Apoyo familiar

38. El Comité, a pesar de acoger con satisfacción las iniciativas llevadas a cabo para centrarse en la familia como parte de la política social, toma nota de que las medidas de apoyo familiar aún deben ser fortalecidas, en particular a favor de los hogares encabezados por mujeres, y de que los períodos de licencia por maternidad son insuficientes.

39. **El Comité recomienda que el Estado parte disponga más medidas y apoyo a las familias (al núcleo familiar y a la familia expandida con especial hincapié en los hogares encabezados por mujeres) para evitar la separación de los niños, por ejemplo, en la forma de prolongar la licencia por maternidad, orientación y apoyo económico, a nivel local y en todo el país.**

Cuidado alternativo

40. Al Comité le preocupa el alto índice de niños en instituciones y la insuficiente disposición de medidas de cuidado alternativo del tipo familiar. Al Comité también le preocupa el desequilibrio en el cuidado alternativo y que la privación de libertad sea utilizada como medida de protección y no como último recurso.

41. **El Comité recomienda que el Estado parte regule el sistema de cuidado alternativo, que procure desinstitucionalizar a los niños, que continúe promoviendo el cuidado tutelar como una forma de cuidado alternativo y sugiere que la institucionalización sea utilizada únicamente como medida de último recurso, teniendo en cuenta el interés superior del niño. Asimismo, el Comité recomienda una adecuada asignación de recursos, funcionamiento y monitoreo de instituciones de cuidado, incluso las administradas por ONG, y el cuidado tutelar al igual que una revisión periódica de su ubicación de acuerdo con el artículo 25 de la Convención y las recomendaciones realizadas después del Día de Debate General sobre niños sin cuidado parental en 2005.**

Adopción

42. El Comité acoge con satisfacción la ratificación de la Convención No. 33 de La Haya sobre

Protección de Niños y Cooperación con Respecto a Adopción Internacional de 1993 en diciembre de 2003, sin embargo le preocupa que no hay legislación nacional que regule su aplicación y que la "adopción simple" continúa existiendo.

43. El Comité recomienda que el Estado parte apruebe legislación para interrumpir la práctica de la "adopción simple" y que tome todas las medidas legislativas y administrativas necesarias para asegurar que las adopciones a nivel nacional e internacional cumplen con el artículo 21 de la Convención, con el artículo 3 del Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, prostitución infantil y pornografía infantil y las disposiciones de la Convención No. 33 de la Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional de 1993.

Violencia, abuso, negligencia y maltrato

44. El Comité, a la vez que acoge con satisfacción las medidas adoptadas para combatir la violencia doméstica, lamenta la falta de información actualizada sobre las medidas de prevención, estadísticas en materia de denuncias de casos de violencia, especialmente violencia sexual e intrafamiliar, el número limitado de investigaciones y sanciones con relación a dichos casos y la falta de medidas disponibles de recuperación física y psicológica y de medidas de reintegración para las víctimas.

45. El Comité insta al Estado parte a;

a) Reforzar los mecanismos para monitorear el número de casos y el alcance de la violencia, abuso sexual, negligencia, maltrato o explotación considerados por el artículo 19, incluso dentro de la familia, en las escuelas, en instituciones u otros centros de cuidado;

b) Garantizar que los profesionales que trabajan con niños (incluso los maestros, trabajadores sociales, profesionales médicos, miembros de la policía y del poder judicial) reciban capacitación sobre su obligación de denunciar y tomar acciones adecuadas en casos sospechosos de violencia doméstica que afecten a niños;

c) Fortalecer el apoyo a las víctimas de violencia, abuso, negligencia y maltrato para asegurar su acceso a servicios de recuperación, orientación y otras formas de reintegración adecuados;

d) Extender la cobertura nacional de una línea de ayuda gratuita para niños de tres dígitos, las 24 horas, para poder llegar a los niños de todo el país.

46. Con relación al Estudio sobre la Violencia contra los Niños realizado por el Secretario General, el Comité recomienda al Estado parte que:

a) Tome todas las medidas necesarias para la aplicación de recomendaciones abarcativas y específicas contenidas en el informe del experto independiente del estudio de las Naciones Unidas sobre violencia contra los niños (A/61/299) al tiempo que tiene en cuenta el resultado y las recomendaciones de la consulta regional para América Latina realizada en Argentina entre el 30 de mayo y el 1° de junio de 2005;

b) Utilice estas recomendaciones como herramienta para actuar en asociación con la

sociedad civil y en particular con la participación de los niños, para velar por que cada niño sea protegido de todas las formas de violencia física, sexual y mental y para tomar impulso para acciones concretas y, en caso de ser apropiado, limitadas en el tiempo, para prevenir y responder a esa violencia y abuso;

c) **Solicitar asistencia técnica de UNICEF, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) para los fines mencionados anteriormente.**

6. Salud Básica y Bienestar
(artículos 6; 18, párr.3; 23; 24; 26; 27, párr. 1-3 de la Convención)

Niños con discapacidad

47. El Comité lamenta la falta de información con relación a la situación de los niños con discapacidad y le preocupa que los recursos disponibles para estos niños sean inadecuados, en particular para asegurar su acceso a la educación.

48. **El Comité recomienda que el Estado parte, tomando en cuenta el Comentario General No. 9 (2006) sobre los derechos de los niños con discapacidad (CRC/C/GC/9);**

a) **Garantice la aplicación de las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 23 de diciembre de 1993;**

b) **Firme y ratifique la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo;**

c) **Realice esfuerzos para asegurar que los niños con discapacidad puedan ejercer su derecho a la educación, a la salud, la recreación y el desarrollo cultural en la medida de lo posible. Asimismo, se deberían tomar medidas para garantizar el acceso práctico a edificios e instalaciones;**

d) **Realice mayores esfuerzos para poner a disposición los recursos profesionales y económicos necesarios, especialmente a nivel local y promover y expandir programas de prevención y rehabilitación basados en la comunidad, incluso los grupos de apoyo de padres;**

e) **Garantice que las políticas y las decisiones vinculadas a los niños con discapacidad los incluyan en el proceso preparatorio y facilite su derecho a expresar sus opiniones.**

Servicios de salud y médicos

49. El Comité acoge con satisfacción el alto índice general de acceso a los servicios de salud al igual que la baja incidencia de mortalidad infantil y la alta tasa de vacunación entre los niños. No obstante el Comité toma nota de que se necesitan más medidas afirmativas para asegurar el igual acceso a los servicios de salud en la práctica entre la población de bajos ingresos y rural.

50. **El Comité recomienda que el Estado parte continúe y proporcione más recursos para el**

sistema de salud público y aumente el acceso a los servicios médicos en zonas rurales y entre familias de bajos ingresos.

Salud adolescente

51. El Comité, a pesar de reconocer las iniciativas tomadas por el Estado parte para mejorar la salud adolescente, continúa preocupado por el alto índice de embarazos adolescentes, la criminalización de la interrupción de los embarazos con relación al impacto negativo que los abortos ilegales tienen en la salud de las adolescentes. Asimismo, el Comité lamenta la falta de educación sexual y servicios de salud reproductiva adecuados y accesibles para adolescentes, la persistencia de actitudes tradicionales y el impacto negativo de los embarazos precoces en el derecho de la niña a acceder a la educación. Asimismo, al Comité le preocupa la rapidez con que aumentó el índice de abuso de drogas entre los adolescentes.

52. **El Comité recomienda que el Estado parte promueva y asegure el acceso a servicios de salud reproductiva para todos los adolescentes, incluso a educación sexual y de salud reproductiva en escuelas al igual que orientación y servicios de salud que tengan en cuenta los intereses del adolescente y que sean confidenciales, teniendo en debida cuenta el Comentario General No. 4 del Comité sobre salud y desarrollo adolescente en el contexto de la Convención (CRC/GC/2003/4). El Comité insta al Estado parte a que genere mayor conciencia entre los adolescentes sobre la importancia de prevenir los embarazos precoces y a que revise la penalización de la interrupción del embarazo. Asimismo, el Comité exhorta al Estado parte a que asigne recursos adicionales para medidas preventivas y de rehabilitación para combatir el aumento del abuso de drogas entre los adolescentes.**

VIH/SIDA

53. El Comité acoge con satisfacción el suministro gratuito del tratamiento antiretriviral, sin embargo toma nota de que las medidas de prevención y concientización proporcionadas a los adolescentes son insuficientes.

54. **El Comité recomienda que el Estado parte:**

a) **Lleve a cabo campañas de concientización entre adolescentes, en particular entre los que pertenecen a grupos vulnerables, como los niños que vivien o trabajan en la calle, acerca de medidas para protegerse de contraer el VIH/SIDA;**

b) **Proporcionar recursos económicos y humanos adecuados para medidas de prevención y campañas de información para combatir la discriminación contra los niños infectados, mientras se tiene en cuenta el Comentario General No. 3 del Comité sobre VIH/SIDA y los derechos del niño y las Directrices Internacionales sobre el VIH/SIDA y los Derechos Humanos (E/CN.4/1997/37);**

c) **Solicitar asistencia técnica de, entre otros, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA y UNICEF.**

Nivel de vida

55. Al comité le preocupan las desigualdades del nivel de vida y el número de niños que viven en la

pobreza o en la extrema pobreza, ya que estas condiciones representan graves obstáculos para su goce de los derechos de la Convención. El Comité toma nota de que los niveles de pobreza son desproporcionadamente altos en los hogares encabezados por mujeres. El Comité lamenta la falta de información sobre los resultados de la actual política de reducción de la pobreza y en particular de los resultados de los programas PANES e INFAMILIA.

56. **El Comité recomienda que el Estado parte priorice y asigne más fondos para reducir las desigualdades entre los diversos grupos de ingresos, dándole prioridad a las familias con hijos y a las familias encabezadas por mujeres. El Comité recomienda que el Estado parte designe una estrategia de reducción de la pobreza y proporcione recursos adecuados (por ejemplo: mediante una política impositiva revisada) para su aplicación con una perspectiva de derechos. El Comité invita al Estado parte a informar acerca del progreso logrado en su próximo informe periódico.**

7. Educación, Esparcimiento y Actividades Culturales

(arts. 28, 29 y 31 de la Convención)

57. El Comité acoge con satisfacción los índices de inscripción prácticamente universales en la escuela primaria y en programas como "maestros comunitarios", sin embargo le preocupan los índices relativamente altos de repetición y abandono escolar, en particular entre niños que viven en la pobreza, varones y afrodescendientes. El Comité lamenta que el gasto público insuficiente en la escolarización durante el período de la preparación del informe afectó la educación en forma negativa, por ejemplo, aumentó la proporción alumno-maestro y la falta de oportunidades de capacitación para los maestros.

58. **El Comité recomienda al Estado parte que;**

a) Se centre en una mejora general de la calidad de la educación, incluyendo proporcionar mayores asignaciones presupuestarias para el sector educativo;

b) Refuerce las medidas para reducir los índices de repetición y abandono y evalúe el resultado de dichas medidas;

c) Adopte acciones afirmativas para mejorar el igual acceso a la educación, en particular para los niños que pertenecen a grupos vulnerables, incluso los niños que viven en la pobreza, varones, afrodescendientes y niños en áreas rurales;

d) Recopile estadísticas desagregadas por zonas urbana/rural, etnia y sexo para monitorear los índices de repetición y abandono al igual que el impacto de las medidas tomadas para combatir estos problemas;

e) Monitoree en forma efectiva la discriminación contra las estudiantes mujeres que son expulsadas por estar embarazadas y sancionar a los responsables dentro del sistema educativo;

f) Invierta más recursos en incorporar la educación en derechos humanos en todos los niveles en el plan de estudios escolar.

8. Medidas de Protección Especial

(artículos 22; 30; 38; 39; 40; 37 (b)-(d); 32-36 de la Convención)

Niños refugiados, que buscan asilo y niños inmigrantes

59. El Comité acoge con satisfacción la adopción de la ley nacional de refugiados en diciembre de 2006, sin embargo toma nota de que para poner la nueva ley en práctica, se necesita material y recursos humanos adecuados. El Comité lamenta la escasez de información sobre la situación de los niños refugiados, que buscan asilo e inmigrantes en el informe del Estado parte y en la respuesta del Estado parte a la lista de temas.

60. El Comité recomienda al Estado parte;

a) Que asegure la pronta aplicación de legislación de acuerdo con las obligaciones internacionales para la protección de refugiados, incluso mediante la asignación de recursos materiales y humanos adecuados;

b) Que vele por que al niño refugiado, que busca asilo o inmigrante se le garantice el procesamiento rápido de sus documentos de registro e identidad y que se les garantice acceso a servicios de salud y educación mientras se encuentren en territorio del Estado parte;

c) Que tome todas las medidas para garantizar la protección de los niños refugiados de acuerdo con la ley internacional de derechos humanos y la ley de refugiados, además de tomar en cuenta el Comentario General del Comité No. 6 (2005) sobre el trato de niños no acompañados y separados de sus padres fuera de su país de origen;

d) Que proporcione información adecuada acerca de la situación de los niños refugiados, que buscan asilo e inmigrantes en el próximo informe periódico en virtud de la Convención;

e) Que solicite servicios de asesoramiento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Explotación económica, que incluye el trabajo infantil

61. El Comité, a pesar de acoger con satisfacción la ratificación de la Convención No. 182 de la OIT el 8 de marzo de 2001 y del hecho de que la edad mínima de admisión a un empleo o trabajo fue elevada a 15 años, expresa preocupación por la cantidad de niños, especialmente los que viven en la pobreza, que aún son víctimas de explotación económica.

62. El Comité recomienda que el Estado parte realice mayores esfuerzos, incluso la evaluación del alcance, naturaleza y causas de la explotación económica y que asegure la provisión de asignaciones presupuestarias adecuadas para prevenir y combatir la explotación económica y solicitar servicios de asesoramiento de la OIT/IPEC y UNICEF para tal fin.

Niños que viven o trabajan en la calle

63. El Comité está muy preocupado por el alto número de niños que viven o trabajan en la calle, la falta de servicios sociales y de medidas de reintegración disponibles y el estigma que continúan sufriendo debido a su condición social.

64. **El Comité recomienda al Estado parte que:**

a) Realice un estudio exhaustivo para evaluar el alcance, la naturaleza y las causas de la presencia de niños que viven o trabajan en la calle en todo el país para desarrollar una política de prevención y asistencia;

b) Proporcione a los niños que viven o trabajan en la calle la nutrición adecuada, vivienda, cobertura de salud necesaria y oportunidades educativas al igual que servicios de recuperación y de reintegración social, al tiempo que considera los aspectos de género y las opiniones de los niños de acuerdo con el artículo 12;

c) Desarrolle una política para la reunificación familiar cuando sea posible y cuando sea del interés superior del niño;

d) Realice campañas de concientización pública para enfrentar el estigma asociado a los niños que viven o trabajan en la calle;

e) Colabore con ONG y solicitar asistencia técnica de, entre otros, UNICEF;

f) Proporcione al Comité más información acerca de la situación de los niños que viven o trabajan en la calle en el próximo informe periódico del Estado parte.

Explotación sexual y venta de niños

65. Al Comité, a pesar de acoger con satisfacción la adopción de la Ley de Explotación Sexual no. 17.815 de setiembre de 2004 y la declaración de la delegación con referencia a la existencia de un plan de acción nacional Contra la Explotación Sexual, le preocupa que la explotación sexual y la venta de niños son problemas cada vez mayores en Uruguay y en particular en zonas turísticas y en las fronteras. El Comité lamenta la escasez de información sobre la situación de los niños víctimas de explotación sexual en el informe del Estado parte y en la respuesta del Estado parte a la lista de temas del Comité.

66. **El Comité recomienda al Estado parte que:**

a) Adapte la legislación para que cumpla plenamente con sus obligaciones internacionales en virtud de la Convención y Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, prostitución infantil y pornografía infantil;

b) Asegure el cumplimiento de la ley para evitar la impunidad mediante la asignación de mayores recursos económicos y humanos para realizar investigaciones;

c) Capacitar a los funcionarios a cargo de la aplicación de la ley, a los trabajadores sociales y fiscales acerca de cómo recibir, monitorear e investigar casos, de manera que tenga en cuenta los intereses del niño y que respete la privacidad de la victima, al igual que procesar y castigar a los responsables;

d) Implementar el plan de acción nacional contra la Explotación Sexual de los niños, teniendo en cuenta la Declaración y la Agenda para la Acción y el Compromiso Mundial adoptados en los Congresos Mundiales contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, en 1996 y 2001;

e) Destinar más recursos a la prevención y a la concientización pública desde una perspectiva de género, en particular sobre la necesidad de prevenir el turismo sexual infantil y la pornografía infantil y sobre la importancia de proteger a las víctimas;

f) Realizar más estudios en profundidad sobre la explotación sexual de niños y turismo sexual para evaluar su alcance y causas y permitir un monitoreo efectivo y medidas para prevenirlo, combatirlo y eliminarlo;

g) Continuar brindando programas de asistencia y de reintegración social para niños víctimas de explotación y/o tráfico sexual;

h) Solicitar mayor asistencia legal [illegible] UNICEF y OIT/IPEC.

Administración de la justicia juvenil

67. Al Comité le preocupan las [illegible] detención, los largos periodos de detención previa al juicio, la ausencia [illegible] especializado de justicia juvenil, la falta de profesionales especializados y [illegible] libertad de delincuentes juveniles sea utilizada para la protección del público [illegible] último recurso. El Comité toma nota de la falta de medidas [illegible] asimismo lamenta que no se les proporcione asistencia legal gratuita [illegible] oportunidad de expresar sus opiniones en todos los procedimientos [illegible] el Comité toma nota de la falta de programas de recuperación [illegible] imágenes estereotipadas y estigmatizantes [illegible] medios de comunicación.

68. El Comité reitera su recomendación [illegible] sistema de justicia juvenil plenamente a la [illegible] artículos 37, 40 y 39, y con otras normas [illegible] juvenil, incluyendo las Reglas Mínimas [illegible] Administración de la Justicia Juvenil (las Reglas de Beijing) [illegible] para la Prevención de la Delincuencia Juvenil [illegible] Naciones Unidas para la Protección de los Menores [illegible] La Habana) y las Directrices de Viena para la [illegible] las recomendaciones del Comentario [illegible] sobre los derechos del niño en la justicia juvenil [illegible]

Estado parte en particular;

a) Desarrolle e implemente un sistema especializado de justicia juvenil con profesionales capacitados en forma adecuada;

b) Garantice que la privación de libertad sea aplicada únicamente como medida de último recurso y que el uso de la detención previa al juicio sea minimizado. Cuando se utilice como último recurso, las instalaciones deberían cumplir con las normas internacionales;

c) Tomar todas las medidas necesarias para garantizar que todas las personas menores de 18 años privadas de su libertad sean separadas de los adultos, de acuerdo con el artículo 37 (c) de la Convención;

d) Garantizar que los padres o familiares cercanos sean informados cuando el niño es detenido;

e) Proporcionarle asistencia legal gratuita al niño;

f) Establecer un sistema independiente y accesible que tenga en cuenta las necesidades del niño para la recepción y procesamiento de denuncias presentadas por niños y que investigue supuestas violaciones cometidas por personal a cargo de la aplicación de la ley y por guardias de la prisión; y procesar y castigar a los responsables;

g) Garantizar que los niños privados de libertad permanezcan en contacto con la comunidad, en particular con sus familiares, amigos y otras personas o representantes de organizaciones externas respetables, y que se les de la oportunidad de visitar su hogar y a su familia.

h) Proporcionar un paquete efectivo de medidas socio-educativas alternativas y una política para aplicarlas;

i) Brindar capacitación al personal penitenciario sobre los derechos del niño y las necesidades especiales;

j) Solicitar mayor asistencia técnica en el área de la justicia juvenil y capacitación policial al Panel Intergubernamental sobre Justicia de la ONU.

9. Protocolos Facultativos de la Convención de los Derechos del Niño

69. El Comité recuerda al Estado parte que sus informes iniciales, en virtud de ambos Protocolos Facultativos de la Convención vencieron en 2005 y alienta a su rápida presentación, de ser posible, al mismo tiempo, para faciliar el proceso de revisión.

10. Seguimiento y difusión

Seguimiento

70. **El Comité recomienda al Estado parte que tome todas las medidas apropiadas para asegurar la plena implementación de las actuales recomendaciones, en particular al trasmitirlas a los miembros de los Ministerios relevantes, del Parlamento y de los gobiernos departamentales, para un adecuado examen y mayor acción.**

Difusión

71. **El Comité asimismo recomienda que el segundo informe periódico y las respuestas presentadas por el Estado parte y las recomendaciones relacionadas (observaciones finales) que adoptó estén a total disponibilidad, incluso a través de Internet (pero no exclusivamente) del público en general, las organizaciones de la sociedad civil, grupos de jóvenes, y niños (de manera que tenga en cuenta los intereses del niño) para generar debate y conciencia acerca de la Convención, su implementación y monitoreo.**

11. Próximo informe

72. **El Comité invita al Estado parte a presentar un 3er, 4° y 5° informe consolidados antes del 19 de junio de 2011 (es decir, 18 meses antes de la fecha de vencimiento del 5° informe). Este informe no debería exceder las 120 páginas (CRC/C/118). El Comité espera que el Estado parte informe cada cinco años a partir de esa fecha, como lo prevé la Convención.**

73. **El Comité también invita al Estado parte a presentar un documento principal actualizado de acuerdo con los requisitos del documento central común en las directrices armonizadas sobre la preparación de informes, aprobadas en la quinta sesión intercomités de los órganos de tratados de derechos humanos en junio de 2006 (HRI/MC/2006/3).**

INFORME DEL COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO-URUGUAY ACERCA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES IMPUESTAS A INAU SEGÚN SENTENCIA DE AMPARO N° 1994/2008

ANTECEDENTES

El presente informe del Comité de Derechos del Niño Uruguay tiene como objetivo cumplir con el mandato del Poder Judicial, a efectos de verificar el acatamiento de las obligaciones impuestas al INAU por la sentencia de amparo (dictamen N° 1994/2008 del 13 de junio de 2008 de la Jueza Letrada de Familia Dra. María Luz Vidal)

En la misma se establecía con referencia a los centros de privación de libertad para adolescentes "Las Piedras" y "SER" ubicados en la "Colonia Berro" que: "*1) Se reduzcan las horas diarias de encierro en celdas en los centros SER y Piedras, estableciendo programas alternativos. 2) Control exhaustivo de administración de psicofármacos. 3) Dictar definitivamente el régimen de convivencia programado. 4) Habilitar un sistema independiente de monitoreo.*"

Para la confección del informe integrantes del Comité de Derechos del Niño Uruguay[1] realizaron una visita a la "Colonia Berro" el día 5 de junio de 2009, inspeccionando las instalaciones de los Centros "Las Piedras" y "SER", entrevistando a todos los adolescentes y jóvenes internados presentes, y al personal y dirección de los centros mencionados. Asimismo se visitó ese día las instalaciones del Policlínico existente en la Colonia entrevistando a la nurse de la misma, y se revisaron historias clínicas el día 22 de junio de 2009.

CONSIDERACIONES GENERALES

El día de la visita estaban alojados en el Centro Las Piedras 19 adolescentes y en el Centro SER 18 adolescentes.

Las condiciones edilicias del Centro Las Piedras siguen siendo deficitarias e inadecuadas para alojar a los jóvenes y dar cumplimiento al art. 79 del CNA. Es un lugar en deficiente condición de higiene, inhóspito, frío y húmedo, con muchas de sus ventanas en mal estado, sin espacios suficientes para la convivencia, con escaso equipamiento y mobiliario necesario para la realización de actividades educativas. Los servicios sanitarios están en muy mal estado, con algunas duchas sin agua caliente. En celdas donde se encuentran recluidos los adolescentes se observaron vidrios rotos, falta de luz eléctrica, insuficiente ropa de cama y malas condiciones de higiene. El Centro no cuenta con espacios con privacidad para realizar entrevistas y para recibir las visitas de los familiares. En suma, tal como lo señalo la actual directora del Centro "*...aún no se ha salido del pozo*".

El centro SER presentaba un estado edilicio general muy preocupante. Como se sabe, el INAU había dispuesto su cierre tiempo atrás dado entre otras cosas el mal estado general del edificio tras los sucesivos motines. Al momento de la visita estaba

[1] El equipo de visitas estuvo integrado por técnicos de organizaciones miembro de nuestra coalición (El Abrojo, Serpaj, Vida y Educación, IELSUR, Foro Juvenil, Defensa de los Niños Internacional Sección Uruguay) aportando profesionales del derecho, la medicina, la educación social, los derechos humanos y la sicología. Además se realizo un acuerdo con la Cátedra de Siquiatría de la Facultad de Medicina de la UDELAR quien proporciono un profesional del área.

En suma, en relación a los tiempos de permanencia en celda y a las condiciones en que ello se produce, se evidencia que no se han reducido las horas diarias de encierro, no existiendo propuestas alternativas a esta situación, como ser espacios de convivencia entre los jóvenes, asistencia a talleres y/o actividades educativas, recreativas y deportivas. Esta situación de encierro y ocio compulsivo ofrece las condiciones para producir un alto grado de tensión y enfrentamiento entre funcionarios y adolescentes, lo que repercute negativamente aumentando los niveles de violencia del encierro.

Centro "SER"

Luego de la sentencia de amparo, el Directorio del INAU (Resolución N° 1866/008, 9 de julio del 2008, Acta N° 23) resolvió:

> *"1°) SUSPENDER a partir de las cero (0) horas del 1° de agosto de 2008, el ingreso de adolescentes al Hogar SER ubicado en la Escuela Educacional 'Dr. Roberto Berro', dependiente de la Gerencia del INTERJ.*
> *2°) INSTRUIR a los Directores de División, Programa, Establecimiento y equipos técnicos para que procedan a la evaluación de la población allí radicada a efectos de su gradual traslado a centro adecuados a sus características personales, vinculares y situación jurídica.*
> *3°) DISPONESE que una vez trasladados o egresados en su totalidad los adolescentes alojados en el Hogar SER, se procederá a la clausura definitiva de dicho establecimiento y a la redistribución del personal asignado al mismo*
> *4°) COMUNIQUESE al Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, Suprema Corte de Justicia, Ministerio de Desarrollo Social y Sindicato Único de Trabajadores del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (SUINAU), cumplido, siga a la Gerencia de INTERJ para la puesta en práctica de las medidas dispuestas en los Numerales precedentes."*

Luego de esa resolución el Comité DDNN comprobó en la visita de monitoreo realizada en octubre del 2008 que se redujo la población de este Centro a 6 adolescentes, no obstante, no se concretó el anunciado cierre, aumentando la población alojada a 18 adolescentes en junio del 2009.

En este establecimiento se observaron tres regímenes distintos de uso de la libertad ambulatoria tanto en relación a la permanencia en la celda, el uso de los baños y las salidas a los patios:

1) un régimen de "convivencia": los adolescentes pueden circular a las celdas de otros internos durante 12 horas por día, y expresan que el acceso a los baños es libre durante todo el día. Salen todos juntos al patio, entre dos y tres horas por día.
2) Una modalidad donde los adolescentes están encerrados durante el día pero en un espacio común, luego de las 18 horas vuelven a sus celdas.
3) Permanencia en celda las 24 horas del día.

En resumen, en este Centro el tiempo de reclusión en celdas ha disminuido en uno de los módulos, a pesar de ello subsisten prácticas de aislamiento para los recién ingresados, y se sostienen celdas de castigo con 24 horas de encierro durante semanas, sin siquiera al abrigo necesario, posibilidades de educación o acceso a lectura. A pesar de ello, cabe destacar que los cambios registrados han logrado disminuir el nivel de ansiedad y agresión de los adolescentes recluidos, logrando una "mejor convivencia".

1. B. Existencia y ejecución de programas socio- educativos para los adolescentes privados de libertad.

Las Piedras
Las autoridades del Centro expresan que no cuentan con una propuesta escrita que contenga los planes de intervenciones socioeducativas para atender a los adolescentes. No concurren al Centro profesores de secundaria, ni cuentan actualmente con equipo técnico en el área social y psicológica.
Existen actividades y/o talleres aislados a los que concurren algunos adolescentes de forma esporádica, no existiendo criterios explícitos e intencionados en cuanto a la elección de los participantes.
Consultados los adolescentes sobre este punto, desconocen la existencia de algún tipo de propuesta socioeducativa y plantean que algunos participan en forma esporádica en algún taller o clase con la maestra.

Se relevó a partir de las entrevistas a los adolescentes que la maestra elige quien va a tener "clase" o actividad con ella. Son actividades que duran aproximadamente una hora. Las "clases" son siempre en el horario de patio, por lo cual ir a "clase" significa quedarse sin patio. Aunque en otros períodos existieron otras actividades y talleres, éstos fueron suspendidos después del último motín.

No existe un proceso de trabajo sobre la responsabilización por la infracción cometida como lo estipula el art. 79 del CNA; paradójicamente de la entrevista con la dirección del Centro se resalta la siguiente frase que refleja su perspectiva *"en general no se arrepienten"*.

Se constatan altos niveles de discrecionalidad adulta en la toma de decisiones sobre la vida cotidiana de los adolescentes. Ello implica que se encuentran expuestos a la voluntad o *"ánimo"* de los funcionarios.

Cabe destacar que el acceso a la educación formal es absolutamente deficitario, tanto en términos de universalidad, como de frecuencia y carga horaria. Los adolescentes que están en condiciones de iniciar o proseguir el liceo ven impedidos de este derecho.

SER
No existe un proceso de trabajo sobre la responsabilización por la infracción cometida como lo estipula el art. 79 del CNA. Ante la demanda a las autoridades del Centro del Programa socioeducativo, estas refieren que no cuentan con una propuesta integrada.
No existen programas por escrito que contenga las propuestas o planes de intervenciones socio- educativas en forma planificada. La oferta educativa que se plantea se reduce a clases de educación formal primaria para alguno de los adolescentes, taller de música muy valorado por los internos y una propuesta de educación física. El Centro no cuenta actualmente con equipo técnico en el área social y psicológica.
Un dato sintomático es que en esté centro, al igual que en el centro Piedras, no queda claro con precisión que días, horarios o con que frecuencia tienen acceso a las actividades educativas.
La propia dirección del establecimiento es consciente de la carencia de oferta educativa, dando cuenta que faltan actividades (educativas, talleres de oficios, deportivas,

formativas) dispuestas y organizadas con los apoyos económicos y los equipos necesarios para implementarlos.

2) ACERCA DEL CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN DE PSICOFÁRMACOS

Para responder la solicitud de la justicia sobre este tema, se realizaron las siguientes actuaciones por parte del Equipo integrado por Adriana Molas, Juan Pablo Monteverde (integrantes de nuestro Comité) y Ximena Rivas siquistra participante por la Cátedra de siquiatria de la Facultad de Medicina de la UDELAR en el marco de un acuerdo realizado con la misma:

1. Revisión de las tarjetas de indicaciones psicofarmacológicas de todos los adolescentes internados el día 5 de junio del presente en los hogares Piedras (20 internados) y Ser (17 internados), de la Colonia Berro.
2. Auditoria de las historias clínicas del 25% de los adolescentes mencionados.
3. Evaluación psiquiátrica al azar de dos de los internados.
4. Entrevista personal a la Lic. en Enfermería Carmen Zunino.

Se concluye:

Al igual que la Dra. Laura Viola en el año 2008, encontramos que las indicaciones farmacológicas son acordes a la sintomatología o a los diagnósticas planteados por los psiquiatras tratantes en cuanto a grupo de fármaco y dosis indicada.

Existe una evolución positiva en relación al informe presentado por las Dras. Graciela Mayor y Eva Miguez también en mayo de 2008.

En todas las historias clínicas auditadas constan diagnósticos o descripciones de síntomas o signos que permiten justificar una indicación psicofarmacológica. Es de destacar que la historia clínica estructurada que se realiza en "Puertas" en general firmado por la Dra. Cáceres es de gran utilidad en éste aspecto.

Sólo se encontró un caso donde la indicación que luce en la historia clínica no coincide fielmente con la que consta en la tarjeta. Probablemente se deba a que el cambio se realizó por el psiquiatra tratante en la tarjeta (se reconoce la letra del técnico tratante) y se omitió registrar el mismo en la historia clínica.

En los dos adolescentes entrevistados se realiza el mismo diagnóstico que el realizado por el psiquiatra tratante y las indicaciones en los dos se adecuan a normas internacionales.

Los cambios positivos constatados en los informes del año 2008 mencionados se mantienen en cuanto a que la administración de la medicación a los adolescentes, es realizada por personal de enfermería, y supervisada por una licenciada en enfermería.

Por haber uno o dos enfermeros por turno, por la extensión de la Colonia Berro y por la ausencia de locomoción al servicio de la tarea, es imposible que las horas de las

indicaciones sean respetadas. Esto se evalúa como una dificultad. Se sugiere más personal para la tarea o contar con locomoción para la misma.

En el momento de nuestra visita no había stock de quetiapina (antipsicótico), flunitrazepam (hipnótico) y fluoxetina (antidepresivo). La situación constatada es frecuente según lo que se nos informa. Esto se explica porque cuando ingresa un adolescente a la Colonia Berro con indicación de recibir psicofármacos llega sin la medicación. Se realiza entonces el pedido y hasta que éste se recibe es medicado con psicofármacos de otros de los internados. Esto genera un déficit frecuente. Se sugiere que exista una farmacia de la institución con personal especializado lo que evitaría esta preocupante situación.

La Lic. en Enfermería destaca que continúan las dificultades para coordinar traslados y la ausencia de una rápida respuesta a urgencias psiquiátricas ya que se carece de psiquiatras de guardia. Las necesidades en éste aspecto son cubiertas por un psiquiatra de guardia de la División Salud que tiene un tiempo de traslado que puede implicar una demora de horas.

La Colonia Berro cuenta con un policlínico central en donde se efectúan las consultas médicas y psiquiátricas, con consultorios adecuados e instalaciones para el depósito y la administración de los medicamentos. Tiene un servicio de enfermería de 24 horas para lo que cuenta con una dotación de 1 nurse y 10 auxiliares de enfermería. Diariamente de martes a sábados un médico está de guardia durante 14 horas al día. Los martes, miércoles y jueves concurren además 1 Médico Psiquiatra por día para hacer las consultas psiquiátricas, que quedan registradas en las historias clínicas que se guardan en el propio Policlínico de la Colonia. En situaciones de emergencia y cuando no está presente ningún médico de INAU se dispone de un Servicio de Emergencia Móvil contratado en la zona.

Durante la visita los adolescentes internados avalaron que los psicofármacos en ambos Centros son administrados por personal de enfermería. La gran mayoría de los jóvenes expresan desconocer el nombre y los propósitos de la medicación psiquiátrica que reciben. Tienen idea de que algunos de los medicamentos son "para la *ansiedad*" y que otros eran necesarios para poder conciliar el sueño.
Los adolescentes manifiestan que al ingreso al Centro o cuando se sienten "bajoneados" piden para hablar con el psiquiatra solicitándole pastillas para dormir y/o calmar la ansiedad. Muchos de los- adolescentes internados han tenido experiencias con el abuso de sustancias psicoactivas, a pesar de ello ninguno recibe actualmente asistencia profesional específica por este problema.

En el Centro SER la medicación es suministrada por los enfermeros tres veces al día, ante indicación de medico psiquiatra. La dirección del establecimiento manifiesta que desean no "tenerlos medicados". Al igual que en Las Piedras, algunos adolescentes conocen el nombre de la medicación que reciben y suelen solicitar medicación para la ansiedad y la depresión ante la privación de libertad. No refieren los adolescentes tratamiento específico por el abuso de sustancias psicoactivas anteriores al ingreso al Centro.

En testimonios recogidos en ambos centros pero sobre todo en el Piedras dan cuenta de que el encierro y la falta de propuesta deprime y lleva a los adolescentes a prácticas de autoflagelación donde se cortan lo brazos o intentan auto eliminarse.
En suma, a pesar de los esfuerzos y los cambios producidos en este tema desde la sentencia judicial (formalización de las historias clínicas, contratación de personal de salud, cambio en la administración de psicofármacos) la medicación esta fuertemente asociada a la sintomatología (insomnio, ansiedad, etc.) que produce el propio encierro.

3) ACERCA DEL RÉGIMEN DE CONVIVENCIA
El directorio de INAU en mayo del año 2008 aprobó un Reglamento de Convivencia para los centros de privación de libertad, denominado "Reglamento general de derechos deberes y régimen disciplinario para centros de ejecución de medidas privativas de libertad, del Instituto técnico de Rehabilitación juvenil, Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay "

Durante la visita se constató que el reglamento no se aplica, comprobándose el desconocimiento generalizado de dicho reglamento, tanto entre los adultos como los adolescentes.

En el centro Las Piedras al momento de la visita se entrevistó a jóvenes que declararon estar hasta dos meses sancionados sin salir al patio. Es frecuente que las sanciones se vayan acumulando configurándose este tipo de situaciones. Según se señaló por parte de la dirección del establecimiento al Comité, la sanción no impide el derecho a recibir la visita los días en que ésta corresponde conforme a las reglas de cada centro.

Las sanciones siguen siendo impuestas por los funcionarios de turno, con amplia discrecionalidad. No se constató la instrumentación de mecanismos efectivos que permitan a los jóvenes presentar sus discrepancias respecto a la aplicación de estas medidas ni su discusión y o revisión en cada caso.

Se recogieron reiterados testimonios respecto a la actual aplicación de medidas sancionatorias colectivas, prohibidas por la normativa internacional, por las cuales los internos de todo un sector o centro son sancionados por actos cometidos por alguno o algunos de los jóvenes.

Es muy gráfica la expresión de uno de los adolescentes entrevistados al ser consultado acerca de las reglas de convivencia, expresando que se aplicaban "*las reglas de la calle*", y en relación a las sanciones, refieren a que son arbitrarias y discrecionales, de acuerdo a cada funcionario y/o la dirección del Centro por ejemplo: "*a mí me pegaron para que me quede quieto tres funcionarios y una funcionaria, y no nos podemos quejar porque si no nos pegan más o nos cortan las visitas*".

Los jóvenes no conocen los motivos de las sanciones ni saben el régimen de sanción que se les aplicará en caso de cometer un acto calificado de indisciplina. Perciben la aplicación de la sanción como discrecional. Desconocen su derecho a realizar descargos y no existe un ámbito para efectuar quejas o descargos ante sanciones que consideren injustas.

En Las Piedras no existen celdas de castigo oficialmente reconocidas o llamadas de esa manera. Ante una sanción establecida los adolescentes suelen permanecer 24 horas sin

salir de la celda, con las mirillas de las puertas cerradas para evitar cualquier contacto con el exterior del Centro.
Se constata en el Centro Las Piedras la permanencia de adolescentes de otros Centros de Privación de Libertad de la Colonia Berro, que han sido trasladados como forma de castigo y/o sanción.

En el Centro SER, se visualiza igual sistema sancionatorio que en Las Piedras, discrecionalidad en las sanciones, falta de conocimiento del Reglamento de convivencia dictaminado por INAU, los adolescentes que cometen algún acto que no corresponde con las reglas establecidas por la Dirección, (algunas veces explícitas al ingreso de los jóvenes al centro y otras no) con castigos de 24 horas de encierro, y traslados a celdas aisladas.

4) ACERCA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA INDEPENDIENTE DE MONITOREO

La implementación de este sistema esta pendiente, si bien se han realizado esfuerzos de parte del Consejo Nacional Consultivo y Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente que hace suya una propuesta inicial de INAU presentada en marco de su trabajo. Este Consejo definió la conformación plural de un Comité de Observadores del proceso de adecuación del Sistema de Ejecución de medidas de la Justicia Penal de Adolescentes a la CDN, CNA y Reglas de NNUU para la Protección de los Menores Privados de Libertad, que ha realizado visitas, elevado informes, pero carece de los instrumentos para que sus acciones sean vinculantes y tengan mayor incidencia en la política de reclusión de los adolescentes que lleva adelante el INAU.

Se torna imprescindible en este contexto instalar la figura del "mediador de conflictos" tal como lo indica la Regla N° 77 de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad que reciba denuncias, investigue y ayude a la búsqueda de soluciones equitativas.

En tal sentido creemos conveniente reiterar lo que ha expresado el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas en su Observación General N° 2 del año 2002 sobre ***El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño***:

> "13...*Las instituciones nacionales de derechos humanos deben estar facultadas para examinar las quejas y peticiones individuales y llevar a cabo las investigaciones correspondientes, inclusive en el caso de quejas presentadas en nombre de niños o directamente por niños. Para poder practicar eficazmente esas investigaciones debe otorgárseles la facultad de interpelar e interrogar a los testigos, tener acceso a las pruebas documentales pertinentes y acceder a los lugares de detención. También les corresponde la obligación de velar por que los niños dispongan de recursos efectivos asesoramiento independiente, defensa de sus derechos y procedimientos para presentar quejas ante cualquier conculcación de sus derechos. Cuando proceda, las instituciones nacionales de derechos humanos deberían asumir una función de mediación y conciliación en presencia de quejas.*
> *14. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener la facultad de prestar apoyo a los niños que acuden a los tribunales de justicia, en particular la facultad de: a) someter en nombre propio casos relativos a cuestiones que afectan*

a la infancia; y b) intervenir en las causas judiciales para informar al tribunal sobre las cuestiones de derechos humanos involucradas en el caso.

CONCLUSIONES
En relación al pedido realizado por el Poder Judicial a nuestro colectivo concluimos:

1) *Reducción de las horas de encierro en celda y establecimiento de programas alternativos*
En el centro Las Piedras el régimen es el mismo que el año 2007, se ha mantenido incólume la lógica de encierro compulsivo. En cambio el Centro SER ha generado espacios de mayor libertad ambulatoria para un grupo de adolescentes. Ninguno de los Centros cuenta con una propuesta socioeducativa ajustada al CNA.

2) *Control exhaustivo de administración de psicofármacos.*
Desde la sentencia se han producido importante cambios en la administración de los psicofármacos: ingreso de personal de enfermería, formalización de historias clínicas relacionando diagnostico de sintomatología con medicación, atención de emergencias y protocolo de actuación. A pesar de ello, el régimen de encierro propuesto por la institución es un factor muy importante en la producción de los síntomas objetos de medicación.

3) *Dictar definitivamente el régimen de convivencia programado.*
El Directorio de INAU cumplió con la obligación de dictar el régimen de convivencia. A pesar de ello no es aplicado en los Centros SER y Las Piedras, ya que subsisten altos niveles de discrecionalidad de los funcionarios en gestión de la vida cotidiana.

4) *Habilitar un sistema independiente de monitoreo.*
Si bien se han dado pasos importantes con la creación del Comité de Observadores en el marco del Consejo Nacional Honorario y Consultivo de los Derechos del Niño, se debe avanzar en la consolidación de un sistema con una institucionalidad propia, fuerte, independiente y con recursos para su tarea al monitoreo pueda adicionar el examinar las quejas y peticiones individuales, llevar a cabo las investigaciones correspondientes así como tener la facultad de prestar apoyo a los niños que acuden a los tribunales de justicia, y buscar soluciones equitativas a los conflictos ocurridos durante la privación de libertad, tal lo indica el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas

RECOMENDACIONES
Para finalizar el informe, reiteramos un conjunto de recomendaciones que fueran ya presentadas en anteriores informes del Comité:

- Elaborar un plan estratégico con la participación del Estado (no sólo INAU y el Ministerio del Interior, sino la ANEP, MSP, MIDES, MEC, MEF, entre otros), organizaciones sociales y profesionales, los trabajadores del SEMEJI, los adolescentes privados de libertad y sus familias.

- Desarrollar una política nacional de medidas socioeducativas no privativas para ofertar al sistema de justicia opciones a la reclusión.

- Establecer un Proyecto socio-educativo integral coherente y articulado, que garantice el respeto de los DD.HH. de los y las adolescentes y reduzca a su mínima expresión la violencia que en si mismo tienen las sanciones privativas de la libertad.

- Centrar la acción de la privación de libertad en los mandatos normativos del Código de la Niñez y la Adolescencia: a) Responsabilización por la infracción, y b) propuestas que amplíen los vínculos sociales y familiares de los adolescentes. (Art. 79)

- Garantizar a todos los adolescentes privados de libertad el acceso a la educación, primario, secundaria o técnica, según las necesidades y requerimientos, con cargas horarias similares al resto de los adolescentes que asisten al sistema educativo público (4 o 5 horas diarias).

- Desarrollar una oferta formativa vinculada al trabajo, pero con valor formativo (por ejemplo con acreditaciones de UTU), con valor social y posibilidades de inclusión en el mercado laboral.

- Iniciar y/o fortalecer el contacto con la comunidad y no el aislamiento. En ese sentido solicitamos se realicen gestiones urgentes para garantizar a todos los adolescentes privados de libertad el derecho a la educación formal (primaria y secundaria), priorizando la asistencia a centros de estudio insertos en la comunidad.

- Crear un plan de trabajo para que la familia de los y las adolescentes privados de libertad puedan participar fluidamente de los procesos socio-educativos que el Estado, a través del INAU, implemente. Asimismo permitir que la familia y/o adulto referente para el niño privado de libertad tenga más contacto con él, ampliando la frecuencia semanal de las visitas así como también el tiempo en que ésta se desarrolla.

- Sería conveniente la instrumentación de espacios de convivencia entre los adolescentes así como dar cumplimiento a las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad Art. 62: "Los menores debería tener las oportunidades de informarse periódicamente de los acontecimientos por la lectura de diarios, revistas u otras publicaciones, mediante el acceso a programas de radio y televisión y al cine, así como a través de visitas de los representantes de cualquier club u organización de carácter lícito en que el menor esté interesado.

- Se aplique el reglamento de convivencia general en todos los centros, que signifique limitar la discrecionalidad y arbitrariedad de los adultos en su determinación, que además sea informado a los adolescentes al ingreso al establecimiento y se capacite a todos los funcionarios en su aplicación racional.

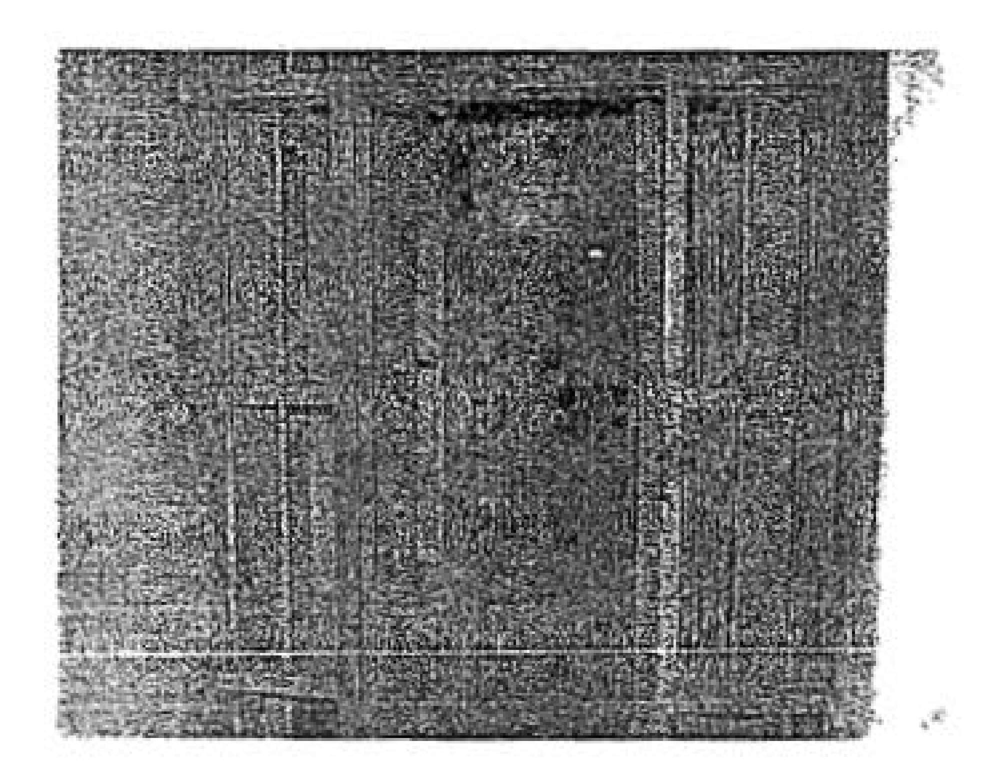
- Desarrollar dispositivos de apoyo a los trabajadores para fortalecerlos en el cumplimiento de sus funciones profesionales en el sistema de ejecución de sanciones penales.

Comité de los Derechos del Niño Uruguay
Montevideo, julio 2009

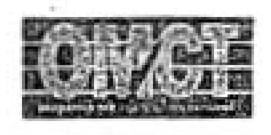
INFORME 2008

ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD

Condiciones actuales, problemas estructurales y recomendaciones







INFORME 2008

ADOLESCENTES PRIVADOS DE LIBERTAD
Condiciones actuales, problemas estructurales y recomendaciones

INTRODUCCIÓN

El Comité de los Derechos del Niño Uruguay es una coalición de organizaciones sociales no gubernamentales encargadas de efectuar el seguimiento de la aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en nuestro país. El tema de los adolescentes sometidos a un proceso penal por infracción, así como su reclusión en establecimientos penitenciarios ha sido de preocupación desde su fundación en el año 1991.

En el marco de los cometidos de la coalición presentamos el informe producto de la visita realizada a los Centros Puertas, CIT, CEMEC, CIAF, Desafío, Ituzaingó, Las Piedras, SER, El Puente (cerrado días previos a la visita) y Rincón durante los días 1 y 2 de octubre de 2008.

El equipo que conformó la visita estuvo integrado por delegados de organizaciones miembros de la coalición, profesionales del derecho, la educación, psicología y arquitectura, y por el Director Ejecutivo de la Organización Mundial Contra la Tortura (OMCT).

La información con la que contamos para la realización de este informe fue extraída de más de 130 entrevistas con adolescentes privados de libertad, madres y padres de adolescentes privados de libertad, directores de Centros, coordinadores de turno de Centros, educadores e integrantes de los equipos técnicos y otros adultos que desempeñan distintas funciones en el INTERJ.

El marco metodológico de la visita esta sustentado en la propuesta que efectúa la Asociación de Prevención de la Tortura[1] (APT), adaptada a la realidad local por el equipo responsable del monitoreo.

[1] El documento que da cuenta de la metodología puede bajarse de www.apt.ch

La preparación de la visita implicó una serie de actividades previas:

- capacitación y perfeccionamiento de todo el equipo por parte de expertos de la ATP;
- reunión de coordinación con el Directorio del INAU;
- reunión de presentación y coordinación de la visita con la nueva gerencia de INTERJ.

Asimismo luego de la visita realizamos varias entrevistas con responsables de departamentos técnicos del área social y psicológica del INAU, así como recibimos información de los cambios en la política del PROMESEC.

CONSIDERACIONES PREVIAS

Según lo expresado anteriormente es claro que la necesidad de proteger y promover Derechos Humanos de los y las adolescentes en conflicto con la ley penal implica el análisis exhaustivo del proceso en su conjunto, desde el momento de su captura, el pasaje por el sistema judicial así como la situación de privación de libertad.

Ante la necesidad de optimizar los recursos con los que contamos y acercarnos de modo frecuente y sistemático a la población en riesgo de ser vulnerada en sus derechos, hemos seleccionado para el análisis, la población adolescente que se encuentra recluida en centros de privación de libertad. La bibliografía internacional específica demuestra que el mayor nivel de vulnerabilidad de un sujeto es el que se genera en un centro de reclusión. Por tal motivo, el presente informe intenta seguir visibilizando la situación de los DDHH de adolescentes en conflicto con la ley Penal desde su situación de encierro en instalaciones del INAU para contribuir en la modificación de las prácticas y políticas desarrolladas hasta la actualidad, dado que debe adecuarse a los acuerdos internacionales ratificados por nuestro Estado.

Aunque esta selección recorta un momento del proceso y deja afuera dos componentes importantes como lo son la instancia policial y judicial, el material recogido permite visualizar la necesidad de investigar las condiciones de detención en comisarías policiales, en el celdario de los Juzgados de adolescentes y especialmente las

condiciones y el trato recibido por los adolescentes en los traslados que realiza el Ministerio del Interior y el INAU. Asimismo queda pendiente un análisis específico acerca de las razones que llevan a la administración de justicia a utilizar de forma generalizada la pena privativa de libertad[2].

PROCESO DE MONITOREO Y RELACIÓN CON EL INFORME PRESENTADO EN MARZO DEL PRESENTE AÑO

Desde la presentación del informe de la situación de los centros de reclusión SER y Las Piedras, a partir de lo recabado en la reunión con el Directorio del INAU, se ha constatado la modificación de algunos planos de problemas visualizados en esa oportunidad:

- modificación del modo de asistencia médica pasando a División Salud, inclusión de enfermeros en los centros, regulación de la forma en que se suministra psicofármacos y su relación con las historias clínicas existentes, contratación de enfermeros para administrar la medicación recetada;
- Incorporación de nuevos instructores para los centros de privación de libertad;
- Diseño de un nuevo reglamento de convivencia;
- Cierre del Centro El Puente;
- Proceso de cierre del SER;
- La intención de la nueva gerencia de conformar un equipo de gestión en el INTERJ.

Durante la visita, y así consta en el presente informe, se ha indagado sobre la aplicación efectiva de estas modificaciones.

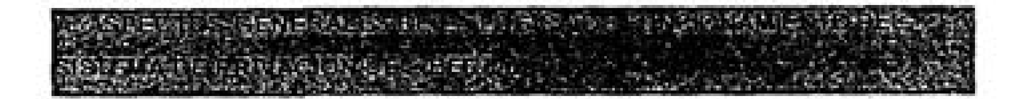
Es destacable que como ha ocurrido históricamente las autoridades nos han permitido realizar la visita, mostrándose sensibles a las condiciones de vida de los y las adolescentes recluidos, y asumiendo compromisos con su modificación en plazos razonables. Esperamos que este trabajo sirva de insumo para los responsables de la gestión institucional a fin de identificar o confirmar problemas y buscar respuestas que tiendan al respeto de los derechos de los adolescentes privados de libertad.

---

[2] Según cifras oficiales del Poder Judicial en 2007 el 57% de las sentencias de los Juzgados Letrados de Adolescentes dispusieron medidas privativas de libertad a los adolescentes juzgados. Ello señala la violación del principio de excepcionalidad de la reclusión que plantea la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

ORGANIZACIÓN DEL INFORME

El presente informe está dividido en tres apartados: a) aspectos generales de la lógica de funcionamiento del sistema de privación de libertad, b) un análisis de cada uno de los centros visitados considerando aspectos básicos de las condiciones de reclusión; y c) recomendaciones para la adecuación de las condiciones de reclusión a los estándares internacionales.



Luego de analizar la información recogida en esta visita, así como otro cúmulo de datos que hemos acumulado a lo largo de varios años de trabajo sobre las condiciones de privación de libertad de los adolescentes uruguayos, nos resulta relevante pensar respecto a las modalidades de gestión de este dispositivo penal. Vale aclarar que estas modalidades atraviesan y trascienden distintas administraciones políticas del INAU y varias gerencias técnicas del INTERJ.

Para entender algunas modalidades de relación que se establecen en los centros de privación de libertad proponemos utilizar algunas ideas del filósofo francés Jean Baudrillard cuando en su libro *De la Seducción* efectúa una distinción entre la ley y las reglas del juego.

Para presentar en este informe nos interesa destacar la diferencia entre una institución que funciona regida por la ley, de aquella donde las reglas del juego, lo convencional y su lógica dominan la relación subjetiva entre los actores involucrados. En tal sentido, destacamos algunos párrafos que presentan algunos conceptos relevantes para entender funcionamientos y relaciones al interior de los centros de privación de libertad.

> *"La ley, al instaurar una línea divisoria, puede y debe ser transgredida. En cambio, no tiene ningún sentido «transgredir» una regla del juego: en la recurrencia de un ciclo no hay línea alguna que franquear (se sale del juego y ya está). [...]*
>
> *Ciertamente [el juego] es más serio que la vida, lo que se ve en el hecho paradójico de que la vida puede ser lo que esté en juego. [...]*
> *La ley funda una igualdad de derecho: todos son iguales ante ella. En cambio, no hay igualdad ante la regla, ya que ésta no constituye una jurisdicción de derecho, y hay que estar separados para ser iguales. [...]*
> *La regla no necesita para funcionar ninguna estructura o superestructura formal, moral o psicológica. Precisamente porque es arbitraria, infundada y sin referencias, no necesita consenso, ni una voluntad o una verdad del grupo - existe, eso es todo, sólo existe compartida, mientras que la ley flota por encima de los individuos dispersos.* (Baudrillard, 1994)

Del análisis de la visita emergen indicadores de una pauta de relación, alejada de la ley, sin valor universal, sin valor analógico dado que lo que se aprende allí no sirve para aplicar en otras instituciones de lo social. En cambio se establecen reglas de juego,

muchas veces pautadas por los funcionarios y que son aceptadas por los adolescentes y sus familias, como si fueran naturales, asumidas como válidas en ese espacio-tiempo concreto.

Uno de los relatos expresa esto con radicalidad, en requisas que se hacen a la madrugada se encuentra puntas que los adolescentes dicen "*son para enfrentarnos a los funcionarios cuando entran a pelear*", o el personal de contención dijo que "*les iban a devolver las puntas y que iban a abrir las celdas y se iban a dar en una batalla abierta*". A eso se suma el código de silencio dado que algunos adolescentes sostienen no van a decir lo que les hacen porque tienen "*códigos con los funcionarios*". En ese escenario, lo convencional, lo arbitrario, la ausencia de límites claros configura una regla de juego que nada tiene que ver con los objetivos de responsabilización y robustecimiento de vínculos sociales que la ley establece para estas instituciones.

Desculturización vs. Oferta socioeducativa

En todos los centros de privación de libertad, aunque se observa con mayor intensidad en los Centros Las Piedras, SER, Ituzaingó y Puertas, emergen signos de un juego perverso, es decir que daña a los adolescentes y que instala costumbres opuestas al funcionamiento reglado de una medida de carácter socioeducativo, lo cual impactará, obviamente, cuando deban reinsertarse socialmente, en sus vínculos institucionales y comunitarios.

Estas formas de vincularse forman parte de la propuesta adulta, a la cual muchos adolescentes se pliegan, adhiriendo en ocasiones sólo para que su existencia tenga algún sentido o como modo de sobrevivir a la situación de tensión y riesgo que el propio encierro les significa. Así, se llega a naturalizar el maltrato verbal y físico de los adultos y a través de ellos del Estado. En el mismo sentido, la respuesta a las provocaciones de los funcionarios de contención en el Centro Las Piedras o en Puertas son invitaciones aceptadas al juego de la violencia recíproca.

En un sentido opuesto, cuando son tratados dignamente, como surge de los relatos de un motín "desarmado" por Mateo Méndez sin recurrir a la violencia del Grupo GEO es señalado como un signo de confianza a la que los adolescentes y sus familias expresan querer responder. De hecho los mismos adolescentes temidos en el Centro SER para los

cuales sólo caben 23 horas de permanencia en aislamiento de la celda, y a los cuales sólo era posible sacar de la celda custodiados por dos miembros de los equipos de contención, están viviendo en el Centro Rincón, recientemente reabierto, donde viven la mayor parte del día con libertad ambulatoria por todo el establecimiento, en actividades de colaboración recíproca y disciplina acordada con los funcionarios.

Recordemos que el deterioro que Centros como Las Piedras, SER y Puertas ocasionan a los adolescentes tiene efectos de *desculturización* tal como lo señalara Edwin Goffman en su clásica investigación Internados. Se trata de un proceso de desaprendizaje de habilidades sociales adquiridas en un marco de sometimiento absoluto sin presencia de la norma o la ley del Estado.

Este proceso es observado en el Centro Rincón, donde adolescentes privados de libertad en Las Piedras y SER no podían sostener una actividad básica como comer en una mesa con otros usando los cubiertos, dado que comían con las manos y sentados en el piso o la cama. Como sostiene Goffman "Si algún cambio cultural ocurre efectivamente, derivará tal vez de la eliminación de ciertas oportunidades de comportamiento y la impotencia de mantenerse al día con los cambios sociales recientes del exterior. De ahí que si la estadía del interno es larga, puede ocurrir lo que se ha denominado desculturización, o sea un desentrenamiento que lo incapacita temporariamente para enfrentar ciertos aspectos de la vida diaria en el exterior..." (Goffman, 1994)

En suma, los Centros que no tienen una propuesta socioeducativa seria y efectiva, y en los que las prácticas cotidianas se centran en el sometimiento y el castigo, bajo la excusa de la seguridad (más de 20 horas de encierro en celda) provocan procesos de deterioro incompatibles con la dignidad humana y contrario a los objetivos de la medida judicial de promover responsabilización por el daño causado a un tercero y ampliar y robustecer los vínculos sociales y familiares. A contrario de ello, desarrollan procesos de deshumanización de los adolescentes, lo que resulta totalmente incompatible con el Estado Democrático de Derecho.

Discrecionalidad vs. Procedimientos trasparentes de gestión

Según surge de relatos de adultos y adolescentes, familiares y técnicos, varios de los Centros, fundamentalmente Las Piedras, SER, Puertas e Ituzaingó están caracterizados

por las reglas de juego que se instalan entre adolescentes y adultos. La discrecionalidad, lo errático y la fragmentación aparecen como signos característicos de los circuitos de relación.

Desde el Centro que asume un mandato de diagnostico y derivación (Puertas) de los adolescentes es que aparecen prácticas de manifiesta discrecionalidad para administrar los traslados a otros Centros. Según expresan varias fuentes, el coordinador general de Ituzaingó entra al Puertas y selecciona personalmente los adolescentes que quiere para el establecimiento, dice *"este me gusta, me lo llevo"* o *"a este no lo queremos allá"*. Los criterios no son explicitados, y no parecen responder a ningún aspecto de orden técnico, de tratamiento, o de modelo socioeducativo. En este caso el criterio parece ser la potencial adaptación al "régimen de trabajo" de ese Centro. Esta modalidad de selección es consistente con relatos de adolescentes privados de libertad en los Centros SER, Las Piedras y Rincón donde se afirma que si no te "sometes" en el Ituzaingó te echan, de hecho los adolescentes de ese Centro son nombrados por otros adolescentes como "los perros". Estos relatos surgen de entrevistas en varios Centros, aunque nos llama la atención que nada de esto sea corroborado por adolescentes del Centro en cuestión. Sólo uno de los adultos de ese establecimiento expresa en la entrevista dudas sobre las cosas que pasan, indicándolo en estos términos *"el control es tremendo"*.

Además de la discrecionalidad en los procesos de selección o derivación a los distintos Centros de privación de libertad, en la aplicación de sanciones no se respetan pautas establecidas por el Directorio del INAU en el Reglamento de Convivencia aprobado. De hecho en la mayoría de los Centro desconocen tal reglamentación, manejándose las sanciones de forma variable según el adolescente, el funcionario que la aplique, o el coordinador que esta en el turno. La aplicación de sanciones de aislamiento por tiempos mayores a los 30 días fueron constatadas en Las Piedras y SER.

Otra forma en que se expresa la discrecionalidad tiene que ver con los "privilegios" que reciben algunos adolescentes. En los Centros Puertas, Las Piedras, Ituzaingó y SER se relevaron situaciones donde no todos los adolescentes que están privados de libertad cumplen con el régimen establecido en el Centro. De hecho aparecen de forma reiterada relatos de prebendas, transas, acuerdos entre funcionarios y adolescentes para gozar de algunas libertades que no todos disfrutan.

Fragmentación de las acciones vs. Objetivos y metas comunes

De las entrevistas realizadas aparecen relatos consistentes respecto de la fragmentación del trabajo que se realiza en todos los Centros de privación de libertad.

Conviven distintos mundos casi sin comunicación, y en algunos casos profundamente enfrentados:

- Las direcciones y coordinaciones de los Centros
- Los "equipos técnicos", que tiene como protagonistas privilegiados a asistentes sociales y psicólogos;
- "Los educadores", donde conviven actores diversos: instructores, educadores sociales, psicólogos, estudiantes de distintas carreras, personas sin formación terciaria, y en algunos casos sin la escuela terminada.
- El personal de contención.

Los "técnicos" tienen como práctica habitual elaborar los informes al sistema de justicia, en los plazos requeridos, donde se da cuenta de alguna información sobre los adolescentes. Estos informes son revisados por la Directora de la División, aceptando el informe, o en algunos casos, cuando se da cuenta de alguna característica de la institución que resulta inconveniente de ser revelada, son observados y se solicita su modificación. Se nos aclara que no todos los profesionales aceptan modificaciones a sus informes.

Asimismo, varios técnicos sostienen que los plazos que el sistema de justicia define para la entrega de información (en general 20 días) son brevísimos. Surge de las distintas entrevistas realizadas a asistentes sociales y psicólogos que esta pendiente pensar "lo que se puede hacer desde la profesión en los tiempos pautados por el sistema judicial".

En general no existe comunicación ni articulación entre técnicos y educadores para compartir información acerca de los adolescentes y que esa información sea útil para elaborar los informes y las estrategias socio-educativas.

Por otra parte, los educadores señalan que los técnicos *"hacen informes sólo con una entrevista al adolescente, que no tienen ni idea del chiquilín, no lo ven convivir"*.

Abundan relatos de descalificación entre los distintos actores y existen escasos relatos de articulación, de diálogo, de espacios para pensar el trabajo y tomar decisiones colectivas. Uno de los obstáculos para que la transferencia de lo que ocurra en el cotidiano del encierro suceda es el sistema de turnos y recambio de personal. Trabajan en general 12 horas y descansan 48, y el sistema montado en colonia Berro para el recambio es particular en su modo, ingresa el vehículo con los trabajadores y los va dejando a medida que avanza en el camino interno y a su regreso levanta a los que culminan la tarea.

Asimismo el personal técnico trabaja menos horas en días fijos, no existiendo instancias de articulación para pensar el trabajo que desarrollan con los adolescentes.

Un ejemplo paradigmático de esta fragmentación la relevamos en uno de los Centros, donde se envía al Juzgado informe social, psicológico, psiquiátrico y pedagógico, uno de los profesionales narraba que leyó todos los informes y dijo *"el adolescentes que yo conozco no tiene nada que ver con lo que dice el psicólogo o la maestra"*. Esta frase da la pista clara del desconocimiento del trabajo del otro, y de la fragmentación disciplinar que disecciona al sujeto adolescente en partes que no llegan a unirse nunca.

El curriculum oculto del INTERJ, entre la sumisión y la "transa"

Si como lo establece el Código de la Niñez y la Adolescencia las medidas socioeducativas de privación de libertad deben tener contenido socioeducativo, y dado que en general no existe una propuesta de ese orden. ¿Qué enseñanzas se trasmiten a los adolescentes? ¿Cuáles son los aprendizajes que ellos adquieren?

"El curriculum oculto, es el conjunto de normas, costumbres, creencias, lenguajes y símbolos que se manifiestan en la estructura y el funcionamiento de una institución. Sin pretenderlo de manera reconocida, el curriculum oculto constituye una fuente de aprendizajes para todas las personas que integran la organización. Los aprendizajes que se derivan del currículum oculto se realizan de manera osmótica (mutua influencia), sin que se expliciten formalmente ni la intención ni el mecanismo o procedimiento cognitivo de apropiación de significados." (Giroux, 1998)

En tal sentido, según lo relevado en las entrevista surge que someterse a las lógicas adultas discrecionales, y sobrevivir buscando la ventaja personal de la transa son los contenidos implícitos que los Centros de privación de libertad transmiten a los adolescentes.

Responsabilización vs. Castigo

Es sorprendente que a cuatro años de vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia ninguno de los Centros de privación de libertad haya elaborado una propuesta tendiente a trabajar de forma sistemática los procesos de la responsabilización del adolescente por la infracción que lo lleva a la cárcel. El artículo 79 del CNA es claro, las medidas socioeducativas que se apliquen a un adolescente infractor "...tendrán carácter educativo, procurarán la asunción de responsabilidad del adolescente y buscarán fortalecer el respeto del mismo por los derechos humanos y las libertades fundamentales de terceros como asimismo, el robustecimiento de los vínculos familiares y sociales".

Paradojalmente los mecanismos de castigo, aislamiento y deshumanización se han consolidado. Cabe destacar que el funcionamiento violento de algunos centros, es funcional a los demás establecimientos dado que operan como amenaza de un destino peor, y como dispositivo de castigo efectivo a quienes transgreden las pautas fijadas por coordinadores y directores de Centros que tienen un mejor funcionamiento. Es así que se establece una trama dominada por el castigo y el miedo a un castigo potencial que se efectiviza fuera del Centro de origen. Ello es un elemento muy importante que da sentido a las reglas del juego que instalan parte del funcionariado del INTERJ.



B.1. PUERTAS

Este establecimiento de privación de libertad es el centro de ingreso al INTERJ para adolescentes varones mayores de 15 años. Atiende tanto a adolescentes con sentencia definitiva, como a los que la administración de justicia aplicó una medida cautelar de privación de libertad.

La finalidad explicitada por la dirección del establecimiento es estudiar desde el punto de vista médico, psiquiátrico, psicológico, social y pedagógico al adolescente para luego derivarlo al centro de permanencia más adecuado, en general de la Colonia Berro. Según expresan la permanencia en el Centro no debe exceder los 30 días.
Mensualmente son privados de libertad en este establecimiento un promedio de 75 adolescentes, la mayoría por medida cautelar. En general hay simultáneamente alrededor de 20 adolescentes.

Este Centro no cuenta con una propuesta de trabajo socioeducativo por escrito. De hecho la mayoría de los funcionarios entrevistados no se sienten convocados por la nueva Gerencia a elaborar un Proyecto de forma participativa. Se percibe desconfianza de las direcciones políticas de la institución y mucho cansancio y desgaste de los trabajadores.

A pesar de que no exista un proyecto escrito el centro igualmente opera, desarrolla distintas intervenciones, de parte de instructores y coordinadores se realizan acciones con los adolescentes que están caracterizadas por una relación donde priman los criterios de la seguridad, evitar la fuga.

En relación al equipo técnico las acciones se concentran en entrevistar a los adolescentes y a sus familias para elaborar informes al sistema de justicia, y para derivar a otros centros de privación de libertad. No se han podido constatar otro tipo de intervenciones profesionales de modo planificado.

Se detecta insuficiencia de materiales necesarios para el trabajo técnico, fundamentalmente a nivel educativo. La carencia de materiales (hojas, cuadernos, lápices, gomas) aparece como uno de los elementos obtaculizantes.

En relación a la aplicación de sanciones no se utiliza el Reglamento elaborado por el Directorio, tampoco se pudo observar un conocimiento mínimo de parte de los funcionarios. Las sanciones son determinadas por un grupo de funcionarios cercanos a la dirección del establecimiento, las razones más comunes son golpear puertas, faltas de respeto al funcionario... Tanto funcionarios como reclusos tienen naturalizados los criterios discrecionales de aplicar sanciones.

Lo típico de este establecimiento es que los adolescentes estén en sus celdas todo el día, excepto 45 minutos en la mañana (tiempo en el que se bañan o lavan la ropa) y 45 minutos en la tarde para salir al patio. En resumen el Centro Puertas, como lo dicen varios adolescentes *"es pura tranca"*.

A pesar de ello, se constataron situaciones donde algunos adolescentes gozan de mayor cantidad de tiempo fuera de la celda y además circulan por espacios que están restringidos a la mayoría. Lo que deja entrever acuerdos personales e informales entre algunos funcionarios y adolescentes para tener mayores libertades que el resto de los internos. Es preocupante el manejo discrecional del poder, otorgando a cambio de algo lo que son derechos de los adolescentes a tener mayor tiempo de libertad ambulatoria fuera de la celda.

Desde la perspectiva de los adultos del centro la atención medica es buena, el medico asiste 3 veces a la semana, el psiquiatra dos y hay servicio permanente de enfermería. Una diferencia importante respecto de anteriores visitas es que todos los entrevistados tuvieron al menos una entrevista con psiquiatra y que la medicación no es más administrada por los funcionarios, sino que se ha contratado personal de enfermería para tal fin.

A pesar de ello se destaca que la atención psiquiátrica y la medicación siguen siendo utilizadas como estrategia de control farmacológico de los adolescentes, para aliviar los síntomas del encierro, el aislamiento y la separación de su entorno de pertenencia. Todos

los adolescentes manifiestan tomar pastillas para dormir, para tranquilizarse, para soportar el encierro. Los adolescentes no exponen mayor resistencia a estos medicamentos. Algunos dicen que sacian su ansiedad, los nervios o que permiten superar el consumo de drogas (principalmente de pasta base), otros refieren a su necesidad para conciliar el sueño, *"para no pensar demasiado"*.

La planta física es típicamente carcelaria, celdas pequeñas, módulos cerrados con rejas, patio con techo enrejado, dos portones con candados para llegar a los módulos, guardia de seguridad del INAU y policial. Las celdas son húmedas, oscuras, sucias en general, con mal olor, ("la limpieza depende de los adolescentes"), con dos camas y un orificio en el piso que funciona como W.C. con cisterna que se acciona del exterior. Tienen una ventana que da a un patio interior. El patio también es oscuro, estrecho, con una reja y un toldo.

Los espacios para la visita son reducidos y cuenta con una mesa y bancos de hormigón. No existe un aula para dictado de clases, ni espacio suficiente para el trabajo de los técnicos.

En suma, se trata de una planta física pensada para la seguridad y que no habilita ningún tipo de proceso socioeducativo.

Surgen relatos de maltrato acaecidos hace poco tiempo, el primero en un reciente intento de fuga donde funcionarios del establecimiento evitaron la evasión, pero golpearon ferozmente al adolescente *"lo entraron a sopapos y patadas"*. En otro de los relatos se expresa que a un adolescente *"lo esposaron y llevaron al fondo, le dieron palo, y estuvo 10 días sin salir de la celda, después lo trasladaron a la Colonia"*. En otros relatos se manifiestan sospechas de malos tratos por parte de funcionarios ya que se manifiesta: *"dos por tres llegan con un ojo negro y dicen que se cayeron de la cama... no se porque siempre se pegan en el mismo lado"* (relato de funcionario).

Otra forma de trato inhumano refiere a sanciones de aislamiento absoluto, es decir eliminar el poco rato de patio con que cuentan los adolescentes. Estas parecen bastante comunes, no cumpliéndose con el reglamento que el Directorio del INAU aprobó hace varios meses.

Son muy frecuentes las golpizas realizadas por personal policial en las diferentes seccionales, algunos aducen que antes de ser golpeados eran llevados al médico forense. En la mayoría de los relatos de los adolescentes aparece la policía como perpetradora de malos tratos. Relatos de golpizas, colgamientos, insultos, son comunes en casi todas las declaraciones de los adolescentes. Expresan *"Te dan palo después de llevarte al médico"*. Se trata de un mecanismo retorcido que procura saltarse la garantía establecida en el Código de la Niñez y la Adolescencia (Art. 76.1 A).

B.2. CIT (Centro de Ingreso Transitorio)

Este centro funciona como un anexo del Centro Puertas, de hechó tiene al mismo director y acuden al mismo equipo técnico cuando es necesario. Los adolescentes atendidos son los que están en "depósito", es decir esperado ser trasladados al Juzgado o entregado a sus responsables.

El Centro carece de una propuesta socioeducativa por escrito. Las actividades cotidianas están centradas en la higiene personal y del Centro. Además se relatan otras actividades de uso del tiempo libre como mirar televisión, escuchar radio, jugar al futbolito, pool o a las cartas.

No manifiestan ninguna estrategia concreta de acortamiento de los tiempos de privación de liberad.

Según relatan la atención médica es buena, dado que va un médico 3 veces por semana, un psiquiatra dos por semana, y además tienen dos enfermeros fijos.

No surgen relatos de maltrato en el CIT, si se reiteran los relatos de maltrato policial en las detenciones y los traslados.

B.3. CEMEC (Centro de medidas cautelares)

Este centro también funciona como un anexo del Centro Puertas, dado que director y equipo técnico es compartido. De hecho se relevan relatos de traslados de adolescentes

de uno a otro Centro por distintas razones: falta de lugar, conflicto con otros adolescentes, conflictos con funcionarios, etc.

No hay un proyecto socioeducativo escrito, ni es aplicado el Reglamento de convivencia aprobado por el Directorio. Según sostienen los funcionarios entrevistados *"se apuesta al diálogo y se trabaja mucho el vínculo"*. Cabe destacar que el Centro es nuevo, empezó a funcionar en julio del corriente año.

En relación a las actividades cotidianas siguen la misma lógica que CIT, énfasis en la higiene y actividades como mirar televisión, jugar fulbolito. Pocos adolescentes realizan actividades educativas. Dos días a la semana un profesor de educación física realiza actividades recreativas planificadas. Gozan de cierta libertad ambulatoria para acceder al patio durante 8 horas diarias. A las 20 hs. cenan y después se retiran a las celdas.
Las visitas se dan una vez por semana, y los internos pueden ser visitados por familiares y parejas.

En cuanto a la atención de salud, cuando es necesario se atienden en la enfermería del CIAF. Todas las semanas concurre el médico de "Puertas"y si es necesario se le solicita. La urgencia se atiende en la División Salud que está en el mismo edificio y donde siempre hay un médico de guardia. Los martes y jueves va una psiquiatra del "Puertas", si es necesario se le llama y en determinados casos ella pide una entrevista. Cada uno tiene su ficha médica. La medicación se la administra directamente el médico o algún educador.
Se observa una actitud mecánica en lo que refiere al suministro de medicamento, por lo general son usados para dormir y para saciar la ansiedad derivada (por lo general) del consumo de pasta base, o para soportar el encierro. Los adolescentes desconocen la medicación que ingieren y los efectos que produce.

En términos generales el edificio esta en buen estado de limpieza e iluminación, aunque refleja una arquitectura carcelaria. Las celdas son de tamaño medio, tiene un comedor espacioso donde se realizan actividades de esparcimiento, resulta inadecuado que no existan otros espacios para desarrollar actividades libres o dirigidas.

Los relatos de maltrato policial son una constante, muchas veces luego que fueron a la revisión médica son golpeados por la policía. Otro dato preocupante que agrava la

situación es la actitud de los funcionarios de INAU que cuando ingresan golpeados por la policía al Centro y relatan estas situaciones son coaccionados para que no digan nada.

B.4. CIAF

Este es el único Centro de privación de libertad para adolescentes mujeres. Atiende tanto a adolescentes con sentencia judicial, como aquellas que están cumpliendo una medida cautelar. En el momento de la visita estaban privadas de libertad 16 adolescentes.

No se constató la existencia de un proyecto socioeducativo institucional por escrito. Si se realizan actividades vinculadas al cuidado del cuerpo, los hábitos de convivencia y la higiene personal y la del establecimiento.

En relación a los procesos de responsabilización por la infracción no existe una propuesta de Centro, a pesar de ello algunos miembros del equipo abordan la temática de la infracción dependiendo de la situación de cada adolescente.

Sobre la ejecución de la privación de libertad, los actores expresan diferencia de criterios, no existen espacios de coordinación periódica entre todo el equipo del Centro, aunque si espacios de intercambio informales donde se comparten criterios de trabajo, o propuestas de trabajo con alguna de las adolescentes. Recientemente se realizó una reunión entre todos los trabajadores del Centro la que es valorada muy positivamente por los trabajadores.

El establecimiento esta dividido en dos módulos con condiciones locativas bastante diferentes.

A la mañana cuando las despiertan, las adolescentes van saliendo de las celdas en grupo para realizar actividades previamente pautadas, generalmente higiene personal y del centro. Mientras tanto el resto permanece en su celda esperando que cada grupo vaya terminando las actividades, luego de concluidas salen todas a un espacio de convivencia.

El régimen parece ser más o menos el mismo en los dos módulos, salvo porque en el segundo las condiciones locativas son mucho más estrechas, las celdas y el resto del

espacio. En el primer módulo cuando terminaban las tareas antes de las doce ya quedaban afuera hasta el almuerzo mientras en el otro plantearon claramente que después de las tareas volvían a la celda hasta el almuerzo.

En segundo módulo aparecen referencias a sanciones que implican estar encerradas todo el día.

Reciben visitas tres veces por semana y pueden hacer llamadas telefónicas dos veces por semana

Las adolescentes cuentan con una oferta variada de talleres: teatro, danza, peluquería, orfebrería, costura, repostería, computación, sobre violencia, sobre DD.HH., sobre adolescencia y salud integral. En general los talleres son para una sola adolescente o grupos reducidos.

Además el Centro cuenta con un maestro para la acreditación de primaria y otras actividades educativas, este espacio es valorado muy positivamente por las adolescentes. También se dispone con propuesta de educación física.

En relación al desarrollo de estrategias de reducción de la privación de libertad se utilizan, de forma sistemática, las solicitudes de cambio de privación de libertad por una medida no privativa, y además los pedidos de licencia de las adolescentes. Expresan que en general el sistema de justicia responde positivamente a esos pedidos.

Respecto a la atención médica, el Centro cuenta con un medico que realiza los exámenes de rutina al ingreso al establecimiento. Las adolescentes son atendidas por psiquiatra, ellas solicitan y toman medicación para dormir, para calmarse, para la ansiedad.

Las instalaciones del primer módulo tienen espacios comunes amplios y las celdas son más espaciosas y luminosas, allí hay dos o tres camas, el baño está afuera de las celdas. En cambio, en el segundo módulo las celdas son muy pequeñas, escasamente iluminadas, y tienen un orificio en el piso que funciona como W.C. No tiene espacios comunes, salvo el corredor que comunica las celdas.

Las adolescentes reclaman espacios al aire libre, desde que se abrió CEMEC las adolescentes perdieron parte del espacio del Centro estando reducida su área de convivencia. En relación al trato señalan que es bueno, aunque se recogen relatos acerca de prácticas de contención excesiva como por ejemplo esposarlas a la cama.

Se registran relatos de malos tratos por parte de la policía en el momento de la detención; golpes tanto de policía femenina como también en algún caso de policías hombres

En cuanto al relacionamiento con su defensor, manifiestan que no lo ven nunca, excepto en las audiencias del juzgado; esta situación conspira con una estrategia adecuada de preparación de la defensa.

B.5. DESAFIO

Este establecimiento alberga a los adolescentes menores de 15 años que son privados de libertad. Al momento de la visita se encontraban en el Centro 27 adolescentes de los cuales el 75% estaba cumpliendo una medida cautelar y el 25% restante tenía sentencia judicial.

No nos pudieron entregar el proyecto escrito del establecimiento. Sobre este punto recogemos informaciones contradictorias dado que algunos funcionarios expresan que recientemente fue elaborado conjuntamente con los adolescentes y todos los funcionarios, y otros trabajadores sostienen que es un proyecto que tiene varios años.

En relación al reglamento de convivencia, saben de su existencia, que fue aprobado por el Directorio de INAU pero no lo conocen. Consideran que "no tienen ese problema", refiriendo a la necesidad de un reglamento, dado que hay pautas internas que se cumplen. Si comparamos la situación actual con visitas anteriores, podemos constatar mejoras en algunos aspectos, en el edificio actual no existen celdas de aislamiento y fueron cesados algunos funcionarios que están acusados de graves malos tratos a los adolescentes. A pesar de ello está pendiente de resolución una denuncia de tortura de un adolescente (golpes y colgamiento), las investigaciones son excesivamente lentas, dado que la denuncia fue presentada en julio de 2007.

En relación a la organización de la vida diaria, los adolescentes se levantan, se bañan, desayunan. Desde que se levantan comparten el único espacio común disponible, con prohibición de permanecer en el dormitorio.

No se identifica personal de contención como en otros centros. La propuesta formulada por integrantes del grupo de funcionarios señala que en la actualidad no cuentan con personal de contención, que hay muchos educadores sociales y otros educadores que intentan sostener una oferta interesante para los adolescentes y ello repercute en las condiciones de seguridad del establecimiento. A pesar de contar con un gran espacio al aire libre éste es utilizado en ocasiones excepcionales.

Las visitas se reciben en el espacio común, sin privacidad ni para las familias ni para los adolescentes que no reciben visitas, estos presencian las mismas.

En relación con las actividades dirigidas tienen una oferta bastante amplia de talleres y actividades de: artes plásticas, mimbrearia, musculación, recreación, computación, teatro, danza, cine foro, gimnasia, clases con maestra, etc.

El equipo técnico eleva informes al sistema de justicia solicitando cambio de medidas y licencias para estudio o visitas a la familia, expresan que generalmente son aceptadas por los jueces. Adolescentes y funcionarios se quejan por la escasa presencia de los abogados defensores, que están visitando el establecimiento cada dos o tres meses pero que no resulta suficiente.

En relación a la atención medica, al ingresar le hacen un chequeo medico, hay un servicio de enfermería en el Centro que se encarga del seguimiento de los tratamientos médicos, de administrar la medicación. La atención odontológica la realizan fuera del Centro, son trasladados.

Surge también, como en todos los centros, los relatos de los adolescentes que toman medicación recetada por el psiquiatra para aguantar el encierro, para dormir, para estar tranquilo, ello es naturalizado por los adolescentes y algunos funcionarios.

El edificio esta en muy buen estado, las celdas son amplias, con 8 o 10 camas cada una, grandes ventanas donde entra buena iluminación y escaso mobiliario. Les es prohibido habitar las celdas durante el día. Los espacios comunes son reducidos en relación al número de adolescentes que están privados de libertad. La mayor estrategia de seguridad pasa por mantener a los adolescentes durante todo el día juntos, en el único espacio común interno existente. Los educadores permanecen todo el tiempo con ellos, las visitas se realizan en el mismo ámbito y las actividades socioeducativas también.

En esta oportunidad no surgen denuncias de maltrato físico en el establecimiento. Si en algunos relatan haber recibido maltrato en el Centro Puertas, y en las detenciones policiales tanto en comisaría y jefatura, como en los traslados hacia el Juzgado.

B.6. ITUZAINGÓ

Hay un programa socioeducativo elaborado por este Centro que nos fue entregado al momento de la visita. Las actividades educativas se implementan tanto dentro como fuera del centro. La propuesta socioeducativa no es conocida por todos los funcionarios: *"la propuesta socioeducativa somos nosotros"* (funcionario).

Al igual que en el resto de los Centros visitados los técnicos y educadores expresan que no hay una propuesta socioeducativa orientada a la responsabilización de los adolescentes por la infracción cometida. Sin embargo, desde la dirección se afirma que si se aborda esta dimensión del trabajo socioeducativo.

El Centro tiene una propuesta de actividades bien definidas y que organizan la rutina de los adolescentes en torno al trabajo. En un día normal los adolescentes se levantan a las 8 de la mañana, se asean y desayunan. Luego hacen actividades en la quinta y con los animales, o participan de distintas ofertas de talleres de música, plástica, panadería y computación. Están todo el día en régimen abierto desde la mañana hasta las 23 hs de domingo a jueves y hasta las 0:30 viernes y sábados. Además salen a jugar al fútbol a una cancha fuera del perimetral.

Una maestra trabaja en grupo o individualmente. Por un acuerdo con el Consejo de Enseñanza Secundaria se le daba clase de liceo a un reducido grupo, pero por un

problema con una profesora el total de los profesores, actuando colectivamente se retiró del establecimiento no dictando más clases y ofreciendo dictar las clases en un lugar común con adolescentes de otros establecimientos, a lo que la dirección del Ituzaingó se negó.

También practican deportes, hay algunas salidas al cine y tienen un Convenio con AEBU por el cual pueden ir dos días a su campamento en Piriápolis.
Próximo al egreso, en algunas situaciones se establecen conexión con Área Laboral – INAU para articular una posible salida laboral de los adolescentes fuera del establecimiento.

Según manifiestan, se desarrollan dos estrategias para la reducción de la privación de libertad para aquellos adolescentes que tienen sentencia definitiva, solicitudes de cambio de medida (en general libertad asistida); y para los adolescentes que tiene medidas cautelares, cercano al cumplimiento del plazo de 60 días, se articula con el juez para proponer alguna alternativa a la privación de libertad.

La atención de salud está a cargo de dos médicos del Policlínico. Tienen disponibilidad para atención odontológica dos veces a la semana. Los problemas de salud especiales pueden ser atendidos en la División Salud INAU o en el Instituto de Traumatología. Si el adolescente es socio de una mutualista se lo traslada a la misma. En general en este Centro no se utilizan psicofármacos.

En las instalaciones hay un notorio cuidado, están pintadas, cuidadas y limpias. Están reformadas las celdas para eliminar los baños internos y están equipados con muebles de mejor calidad que en otros establecimientos. Según expresan los entrevistados son los propios internos quienes lo han pintado y cuidan de su jardín.

No se identifican denuncias de malos tratos físicos o tortura, ni por parte de los adolescentes recluidos en este centro ni por parte de los funcionarios.

Aparecen relatos de golpizas durante su permanencia en la comisaría, golpizas que se realizan luego del peritaje forense.

Las sanciones que se aplican son el encierro en la celda, se aplican si no se cumplen los acuerdos de trabajo, si se generan situaciones violentas entre adolescentes o adolescente–funcionario, faltas de respeto, etc. Las sanciones son definidas por la dirección y no existen mecanismos de recusación de la sanción por parte de los adolescentes. No se identifica conocimiento o aplicación del Reglamento de convivencia creado por Directorio de INAU.

Del relato de técnicos de otros centros así como de adolescentes que fueron derivados del Centro Ituzaingó a Centros de Alta Contención surgen relatos vinculados a que en el Centro Ituzaingó no hay sanciones significativas "*ahí ni te tocan*" sin embargo la sanción mayor es, luego de la permanente amenaza, el traslado al centro de alta contención, donde sí son sancionados.

Asimismo surge la existencia de jóvenes (algunos mayores de 18 años), que desde su calidad de reclusos, ejercen sobre los otros reclusos un mecanismo eficiente de control psicológico, en vinculación y acuerdo con funcionarios del Centro. Dichos jóvenes son nominados por ex- internos del Centro, como "*Calefones*".

Se suma a esta estrategia de delegación de la "contención" por parte de funcionarios a jóvenes privilegiados que ejercen la tarea a través de la observación permanente y la amenaza, y a la amenaza de ser trasladados a centros de alta contención, la selección previa al ingreso que realiza la Dirección del Centro cuando los adolescentes están todavía en el Centro Puertas. Esta selección no es manifiesta y explícita, surge como una práctica cotidiana la cual, por sus características, implica para los adolescentes altos niveles de discrecionalidad.

B.7. LAS PIEDRAS

Actualmente este es el Centro con más complejidad del INTERJ y donde los adolescentes están expuestos a mayor discrecionalidad de los funcionarios en relación a los malos tratos tanto físicos como psicológicos. Al momento de la visita había 30 adolescentes privados de libertad.

No se constató una propuesta socioeducativa escrita. La dinámica cotidiana está fundamentalmente centrada en la seguridad.

Los adolescentes permanecen 23 horas en las celdas, varios adolescentes tienen sanciones de aislamiento de más de 30 días, y las actividades educativas son muy escasas. Se trata de un centro que privilegia el castigo como modalidad de atención. No existe ningún tipo de abordaje de la responsabilidad por la infracción cometida.

Como ya mencionamos, la rutina es que estén casi todo en día en la celda. Salen al patio de 9,30 a 10,30 y de 15,30 a 16,30. Salen en grupos de 5 o 6 adolescentes por vez. Los que están sancionados permanecen encerrados las 24 horas. En el momento de la visita, en uno de los módulos estaban casi todos sancionados. Los baños son externos para usarlo tienen que pedirle al funcionario que abra la celda. En ocasiones demoran mucho y tiene que hacer sus necesidades en bolsas de nylon o botellas.

Las visitas de las familias son los días sábado y domingo de 9 a 11.30 y de 14 a 16.30. Pueden llamar por teléfono 2 veces por semana dos llamadas de dos minutos y medio.

Dos días a la semana tienen actividades de deporte y recreación. Algunos adolescentes estudian con la maestra, distintas asignaturas de secundaria, o cursos de panadería, computación, fotografía y música. Una vez a la semana hay actividad con un ingeniero agrónomo que enseña tareas en la quinta.

En relación a las estrategias de reducción de la privación de libertad, El equipo técnico solicita cambio de medida y licencias al sistema de justicia.

La atención de salud se realiza a través de un enfermero permanente, los llevan al hospitalillo de la Colonia Berro, y cuentan con una emergencia móvil para urgencias. Se destaca que en general los adolescentes son en su gran mayoría adictos a la pasta base y hay tres que son enfermos psiquiátricos.

La mayoría toman psicofármacos recetados por psiquiatra, los adolescentes sostienen que son para estar tranquilos, para pasar el encierro.

En los casos que sufren malos tratos en el Centro o por parte de la policía no son trasladados al Hospitalillo, ni son visitados por técnicos de la salud para corroborar evolución.

El edificio esta configurado como una cárcel, tiene rejas en todas las aberturas tanto internas como externas. El edificio esta muy deteriorado. Las celdas son pequeñas, están húmedas, sucias, no tienen baño y con ventana que dan escasa iluminación.

Surgen múltiples relatos de los adolescentes y de funcionarios acerca de malos tratos que reciben los adolescentes por parte de funcionarios del Centro, fundamentalmente en alguno de los turnos de la noche.

- Les hacen requisas de madrugada, los golpean, los esposan. A las 4 y media de la mañana hicieron requisa. Les encontraron tres puntas que los adolescentes dicen que *"son para enfrentarse a los funcionarios cuando entran a pelearse"*. Expresan que el personal de contención dijo que *"les iban a devolver las puntas y que iban a abrir las celdas y se iban a dar en una batalla abierta"*. Otros manifiestan que *"no nos van a decir lo que les hacen los funcionarios porque tienen códigos con los funcionarios"*.
- Reiterados episodios de violencia física y psicológica.
- Gritos e insultos hacia adolescentes, como forma hegemónica de comunicación.
- Amenazas de que se los va a golpear.
- Encierro sin salida al patio por un mes o más.
- No se responde a llamados para ser acompañados a servicios higiénicos, para ello se les dan bolsas de nylon.
- Entrega de comida en mal estado.
- Golpizas de funcionarios hacia adolescentes con cachiporras.
- Requisas violentas donde rompen las pertenencias
- Desnudarlos y dejarlos toda la noche sin ropa.
- Sanciones de encierro absoluto mayores de diez días.

Se registran relatos de maltrato policial en la detención. Uno de los adolescentes relata que en la Dirección de Hurtos y Rapiñas lo tuvieron *"desnudo en un calabozo todo meado"*.

No se identifica relación entre el sistema de sanciones y el código de convivencia creado por el Directorio del INAU.

Las sanciones son implementadas a criterio de los funcionarios, tanto en sus motivaciones como en las características de las mismas. El adolescente va comprendiendo el sistema de sanciones en la medida en que van ocurriendo. En términos generales las sanciones violan los standards mínimos internacionales y en muchos casos los estándares previstos en el Código de la Niñez y Adolescencia. En algunos casos pueden vincularse a "*trato inhumano*".

El sistema de seguridad determina toda la dinámica del Centro y de la vida cotidiana de los adolescentes. Las pocas actividades vinculadas a la educación o a lo social que se pueden realizar son interrumpidas o definidas en función de las dinámicas de seguridad, las cuales no son estandarizadas ni reglamentadas. La mayoría de las mismas son implantadas en función de las decisiones que los funcionarios toman avalados por el sindicato, el cual, en estos casos, aparece como "el rector" de las políticas socio-educativas del INAU, especialmente en estos centros.

El sistema de seguridad es omiso a las directivas de la Gerencia de INTERJ o de las resoluciones del Directorio, al mismo tiempo impune respecto de los efectos que sus acciones generan. Regulan, bajo amenaza de dejar sus puestos de trabajo, el contacto de los adolescentes con los funcionarios del equipo técnico, las visitas, los traslados, la vida cotidiana. Los adolescentes de este centro al igual que sus familias están totalmente a merced de estas prácticas visiblemente violatorias de los DDHH. Dadas las omisiones y estrategias fallidas del Directorio del INAU para modificar estas situaciones que están en su conocimiento hace bastante tiempo, tienen una responsabilidad directa en el menoscabo de los derechos de los adolescentes dado que no han encontrado el modo de modificar las prácticas de tratos inhumanos y tortura vigente.

B.8. SER

La visita se realizó a diez días del cambio de dirección y funcionarios del centro. Los adolescentes se encontraban en el celdario que hasta antes del último motín estaba destinado a las sanciones, en un sótano húmedo.

Al momento de la visita permanecían en este centro 6 jóvenes. Se mantuvo entrevista con cuatro de ellos. Los otros estuvieron presentes en un tramo de de las entrevistas pero dijeron que no tenían más que aportar cuando se intentó hablar específicamente con ellos.

En SER no existe una propuesta socioeducativa, el día transcurre mayormente en la celda, que en este momento es individual y permanece trancada.

El tiempo de patio fue aumentado desde la última visita del Comité, actualmente los jóvenes tienen patio una hora y media en la mañana y una hora en la tarde. La salida sigue siendo individual en la mayoría de los casos lo que dificulta toda interacción y condiciona las propuestas de trabajo.

Además de este lapso, los jóvenes permanecen fuera de la celda cuando salen a jugar al fútbol (los jueves dos horas) y los días en que asiste una maestra para la acreditación escolar ante primaria (lunes, martes, miércoles y jueves dos o tres horas). También existe un taller de radio cuya frecuencia, modalidad y duración depende de las características de la conducta de cada joven. Todavía no se implementó ningún curso para la acreditación ante secundaria.

Las visitas de las familias son los sábados durante dos horas.

Los adolescentes expresan que desde que se cambio el director, a partir de la administración de Mateo Méndez, son bien tratados. La etapa previa la recuerdan como muy negativa, uno de ellos relata: "Pasé seis meses sancionado sin salir al patio. Encerrado en esta celda. Estaba bien sancionado porque golpeaba las puertas, les

gritaba a los funcionarios. Porque ellos nos provocaban y nos pegaban. Ahora no, ahora hacemos conducta porque se llevaron a los 612[3] y ahora nos tratan bien."

De las entrevistas surgió que desde este cambio en la dirección no se habrían registrado episodios de malos tratos. Sin embargo los mismos eran sistemáticos antes del cambio de autoridades.

De lo señalado surge que la situación preexistente era de total enfrentamiento entre internos y funcionarios. Los adolescentes justificaron su conducta anterior frente a los adultos en función del trato recibido y aseguran haber sido duramente castigados y reprimidos.

Reseñaron que tras el último motín previo a la visita llegaron a estar un día sin comer, ya que el personal a cargo de los jóvenes no respondía a los reiterados llamados que hacían desde sus celdas, en las que permanecían trancados durante todo el día, incluso sin poder ir al baño. Aseguran que de tanto gritar quedaron todos roncos.

Todos los entrevistados manifestaron tomar medicación, la misma les fue prescripta por el psiquiatra. La cantidad es variable: desde un adolescente que dijo que toma seis pastillas por día, a otro que manifestó tomar una sola. El nombre de la medicación era conocida sólo en un caso. En los otros fue identificada como pastillas para dormir, tranquilizantes, medicación para no temblar.

El centro SER estaba parcialmente inhabilitado y en muy mal estado edilicio, el estado de las celdas es malo, humedad, paredes despintadas, descascaradas, aunque al momento de la visita varias celdas estaban siendo pintadas por los propios jóvenes. Las celdas cuentan exclusivamente con una cama y colchón, no hay otro artefacto o mobiliario complementario.

Al momento de la visita se veía un clima más distendido que en el último monitoreo, los jóvenes aseguraron tener un buen relacionamiento con los nuevos funcionarios. Señalan que ahora se les presta atención, que mejoró la comida y se les aumentó el tiempo de las llamadas a sus familiares (quince minutos dos veces por semana).

[3] Refiere al personal de contención.

Además de la falta de propuestas socioeducativas, del mal estado edilicio y de las condiciones generales de la reclusión, un elemento preocupante es la soledad a la que están expuestos estos jóvenes durante gran parte del día.

A pesar de la resolución de Directorio de INAU y de las intenciones de la nueva gerencia del INTERJ de cerrar el SER, se detuvo el proceso de cierre ingresando nuevos adolescentes para cumplir su sanción en un lugar que no ofrece garantías ara la integridad física y psicológica de los adolescentes recluidos.

B.9. RINCÓN

Se trata de un Centro con una modalidad abierta a nivel interno, los adolescentes están gran parte del día fuera de sus celdas, realizando actividades al aire libre. Fue abierto por la nueva administración de INTERJ, fueron trasladados adolescentes de los Centros Las Piedras y SER.

Las propuesta socioeducativa está en construcción, están participando los funcionarios y la dirección en su elaboración.

Se observa la intención de que los adolescentes estén activos, se levanten temprano y realicen actividades. Varios de los adolescentes manifiestan sus dificultades de sostener actividades mínimas, expresan que estaban acostumbrados a estar todo el día en la celda. Los educadores manifiestan que es difícil sostener una actividad cotidiana como el almuerzo, no están acostumbrados a comer sentados en una mesa, con otros y usando cubiertos.

Se esbozó la puesta en funcionamiento de un sistema de puntos que el adolescente va acumulando ante la falta en los acuerdos de convivencia establecidos por la dirección: horarios para levantarse y acostarse, participación en actividades y trabajos, respeto entre pares y con funcionarios. Cada incumplimiento implica una falta, ante la suma de cuatro son trasladados a otro Centro de la Colonia.

El edificio esta en buenas condiciones de aseo y pintura. Los espacios de convivencia son amplios y existe un amplio terreno disponible para actividades al aire libre. Los adolescentes destacan sentirse a gusto con las nuevas instalaciones, que cuentan con espacio necesario.

No se reciben denuncias de malos tratos en este Centro.
Se recogen muchos relatos sobre malos tratos y torturas en otros establecimientos de la Colonia Berro (Ser, Las Piedras y el Puente): funcionarios golpeadores, resolución de conflictos mediante golpizas y ejercicio de tortura en las intervenciones de la fuerza GEO.

Un aspecto reiterado son los relatos de tortura en "la base" policial que se encuentra dentro de la propia Colonia Berro, bajo competencia del Ministerio del Interior. Se manifiesta que luego de intentos de fuga cuando son capturados en la zona son conducidos al Hospitalillo y luego de la revisión medica son golpeados, les rompen la ropa, relatan enterramientos de la cabeza, patadas, que les "*arrancan los pelos*" y otras prácticas de tortura. Frente a los relatos recibidos intentamos visitar el destacamento policial de la Colonia Berro, pero el responsable del Ministerio del Interior negó la autorización para hacerlo.

C. RECOMENDACIONES PROPUESTAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD

Partiendo de la base que nuestro Estado ha ratificado la Convención del los DDNN y por tanto ha promovido que éste sea vinculante para nuestra normativa y teniendo en cuenta que el país ha aprobado en el año 2004 el Código de la Niñez y Adolescencia, el Comité Derechos del Niño- Uruguay y la OMCT recomiendan a los encargados de las políticas dirigidas a este sector de la población:

1) Establecer un Proyecto socio-educativo integral coherente y articulado, que garantice el respeto de los DD.HH. de los y las adolescentes y reduzca a su mínima expresión la violencia que en sí mismo tienen las sanciones privativas de la libertad.
2) Garantizar a todos los adolescentes privados de libertad el acceso a la educación, primario, secundaria o técnica, según las necesidades y requerimientos, con cargas horarias similares al resto de los adolescentes que asisten al sistema educativo público (4 o 5 horas diarias).
3) Solicitamos a la nueva gerencia de INTERJ establecer y difundir las orientaciones programáticas básicas y los principios esenciales que guían sus acciones.
4) Elaborar un proyecto escrito de cada Centro, donde se expliciten el marco teórico, los objetivos de la intervención, la metodología y las estrategias. Generando los mecanismos regulares de evaluación del cumplimiento de los objetivos del Centro.
5) Desarrollar una política nacional de medidas socioeducativas no privativas para ofertar al sistema de justicia opciones a la reclusión.
6) Que se profundice el proceso de cierre de la Colonia Berro, fundamentalmente de aquellos centros donde el deterioro es grave y compromete la vida, la seguridad y la integración social de los adolescentes a la comunidad.
7) Se trabaje fortaleciendo el contacto con la comunidad y no el aislamiento. En ese sentido solicitamos se realicen gestiones urgentes para garantizar a todos los adolescentes privados de libertad el derecho a la educación formal (primaria y secundaria), priorizando la asistencia a centros de estudio insertos en la comunidad.
8) Crear un plan de trabajo para que la familia de los y las adolescentes privados de libertad puedan participar fluidamente de los procesos socio-educativos que el Estado, a través del INAU, implemente. Asimismo permitir que la familia y/o adulto referente

para el niño privado de libertad tenga más contacto con él, ampliando la frecuencia semanal de las visitas así como también el tiempo en que ésta se desarrolla.

9) Instamos a que se aplique un reglamento de convivencia general en todos los centros. Que limite la discrecionalidad y arbitrariedad de los adultos en su determinación, que además sea informado a los adolescentes al ingreso al establecimiento y se capacite a todos los funcionarios en su aplicación racional.

10) Resulta imperioso cambiar la fragmentación institucional existente en INTERJ/ INAU y desarrollar una gestión de equipo de los Centros de privación de libertad, que piense colectivamente las situaciones complejas a las que se enfrentan cotidianamente en el trabajo.

11) Desarrollar dispositivos de apoyo a los trabajadores para fortalecerlos en el cumplimiento de sus funciones profesionales en el sistema de ejecución de sanciones penales.

12) Elaborar un plan estratégico con la participación del Estado (no sólo INAU y el Ministerio del Interior, sino la ANEP, MSP, MIDES, MEC, MEF, entre otros), organizaciones sociales y profesionales, los trabajadores del INTERJ, los adolescentes privados de libertad y sus familias.

13) Centrar la acción de la privación de libertad en los mandatos normativos del Código de la Niñez y la Adolescencia: a) Responsabilización por la infracción, y b) propuestas que amplíen los vínculos sociales y familiares de los adolescentes. (Art. 79)

14) Sostener una oferta formativa vinculada al trabajo, pero con valor formativo (por ejemplo con acreditaciones de UTU), con valor social y posibilidades de inclusión en el mercado laboral.

15) Solicitamos se prohíban los mecanismos discrecionales de selección de los adolescentes por parte de directores y coordinadores de los Centros. Resulta necesario establecer criterios mínimos de transparencia en esta actividad que además estén conectados a una propuesta socioeducativa de los centros e intereses y necesidades de los adolescentes.

16) Que se investiguen respetando las garantías del debido proceso, así como el mayor resguardo para la integridad física de los adolescentes, los testimonios de maltrato, tratos crueles y torturas, en que aparecen involucrados funcionarios de los Centros Puertas, Las Piedras, así como las denuncias presentadas hace más de un año del Centro Desafío. Que se separe del contacto directo con adolescentes a los

funcionarios para instruir las investigaciones y tomar las medidas administrativas y judiciales correspondientes si los hechos denunciados son probados.

17) Solicitamos al Ministerio del Interior investigar los relatos de malos tratos físicos recibidos en el ámbito de su competencia. Los relatos de maltrato policial son una constante en todas las entrevistas a adolescentes en todos los Centros de privación de libertad. Se manifiesta en muchas oportunidades que son golpeados por la policía luego de la revisión médica.

18) Recomendamos al INAU dictar un protocolo de procedimiento para responder ante el ingreso a cualquiera de sus servicios de adolescentes que manifiestan haber sido golpeados por la policía. De los relatos recabados preocupa, la actitud de algunos funcionarios del INTERJ que cuando ingresan adolescentes y manifiestan haber sido víctimas de golpizas por parte de la policía se los coacciona para que no digan nada.

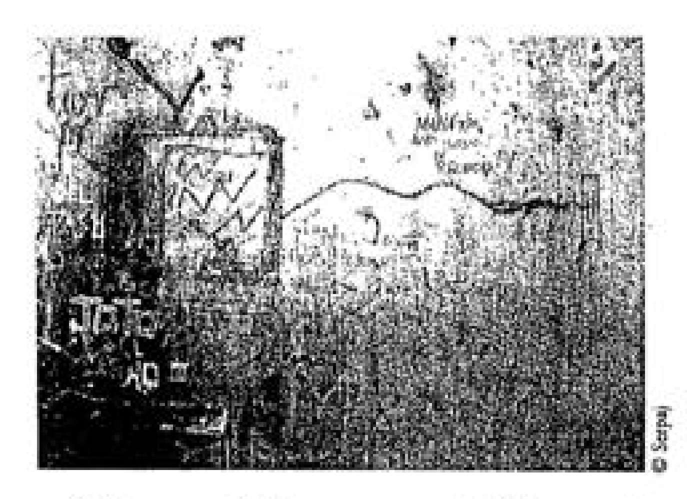
19) Reiteramos la necesidad de que exista un sistema de monitoreo externo similar al Ombusdman facultado para recibir e investigar las quejas formuladas por los adolescentes privados de su libertad y ayudar en la búsqueda de respuesta ante situaciones de vulneración de derechos fundamentales. (Regla N° 77 de las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad).

20) Sería conveniente la instrumentación de espacios de convivencia entre los adolescentes así como dar cumplimiento a las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad Art. 62: "Los menores deberán tener las oportunidades de informarse periódicamente de los acontecimientos por la lectura de diarios, revistas u otras publicaciones, mediante el acceso a programas de radio y televisión y al cine, así como a través de visitas de los representantes de cualquier club u organización de carácter lícito en que el menor esté interesado.

21) Profundizar la implementación de mecanismos que apunten a lograr la interrupción del uso sistemático de medicación psiquiátrica como medida de control (debido a la falta de propuestas socio educativas) y la sustitución de la misma con la reducción de las horas de encierro, al generar propuestas constructivas.

22) Finalmente, y basados en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de las Naciones Unidas artículos 11, 12 y 13 donde los estados ratificantes se comprometen a la ejecución de medidas no sólo de educación sino también de monitoreo y acción concreta "... pronta e imparcial..." con el objetivo de procesar y aplicar las medidas correspondientes sobre quienes efectúan Torturas, Malos tratos, Tratos inhumanos o Degradantes.

Informe 2010. Derechos Humanos en el Uruguay. Serpaj.



© Serpaj

Sobre adolescentes infractores, miedos y auges discursivos

*Luis Eduardo Morás**

Este año se cumple un siglo de la publicación de un libro de sugerente título *"Cuestiones sociológicas. Lucha contra la criminalidad infantil"*. Su autor, Washington Beltrán, alertaba allí sobre el *"pavoroso problema de ardua solución"* que representaba *"ante los ojos de la humanidad asombrada, el creciente aumento de la criminalidad infantil"*. Lo abordaba enumerando los factores condicionantes que se creía alimentaban el fenómeno, al tiempo que se proponía ilustrar sobre los modelos innovadores existentes en el ámbito internacional especializado para el tratamiento de los infractores. Si adoptamos como válida la afirmación de Robert Castel acerca de que *"la lectura del pasado ilustra el presente"*, podemos valorar en el citado texto tanto la peculiar construcción del tema como el ánimo de ubicar las soluciones que el conocimiento científico tenía disponibles. Mirado desde la considerable distancia

* Doctor, Profesor e Investigador de la Facultad de Derecho
Director del Instituto de Sociología Jurídica Facultad Derecho/UdelaR)
La fotografía de este artículo fue tomada en una celda de uno de los hogares de Colonia Berro, en 2010.

temporal transcurrida, la primera conclusión posible de hacer es que los actuales diagnósticos mantienen similar visión grandilocuente sobre la gravedad del problema y la considerable alarma que desde siempre promueve en algunos actores sociales y políticos. También se puede concluir que resultan notoriamente menos ambiciosas las metas y posibilidades de los programas de inserción elaborados en la actualidad, que han reducido notablemente su aspiración de incorporar modelos innovadores plausibles, racionales e innovadores para el tratamiento de los adolescentes en conflicto con la ley. Una relectura de aquel trabajo nos expone además, la persistente realidad del mal funcionamiento de centros que pretendidamente deberían reformar a los infractores, que se hace notoria y se torna vergonzante ante la mirada del extranjero prestigioso. Poco ha variado en la realidad desde que el destacado criminólogo Enrique Ferri mostrara su *"asombro por el atraso"* ante una visita a los centros de reclusión de Montevideo y según el autor, señalara el *"espantoso hacinamiento"* existente en los mismos. De allí que pueda afirmarse que desde los comienzos del pasado siglo y pasando por las denuncias de mediados de los años cincuenta donde se concluía que los *"reformatorios son deformatorios"* se suceden tanto los malestares ciudadanos ante la falta de programas transformadores y las reiteradas fugas de los infractores, como el inevitable y lógico deseo de evasión por parte de los adolescentes condenados a transitar la peregrina odisea de ser alojados en depósitos ruinosos sin contenido educativo ni horizontes humanizadores. Si aceptamos la antigua idea que el *"grado de civilización de una nación"* se mide por el trato que brinda a los privados de libertad, estamos lejos de las imágenes autocomplacientes de sociedad relativamente integrada y sólo somos comparables a las sociedades más atrasadas signadas por la extensión de una barbarie que alimenta el miedo de unos contra el resentimiento de otros. Como testimonio actualizado puede citarse la afirmación de otro ilustre visitante -Manfred Nowak*- quien con mayor impacto en los medios de comunicación y para consternación de la opinión pública, nos comparara con los peores países africanos, reproduciendo con esa imagen la visión que anualmente documenta con profusión de datos el Comisionado Parlamentario Álvaro Garcé y que –quizás por lo reiterado- pasa casi desapercibida a la mayoría de la población.

En estos días se asiste a un nuevo intento de solución "transitorio" para el siempre deficitario estado de los establecimientos que alojan a adolescentes infractores, por la vía de incorporar *"contenedores"* que en su propia denominación traduce tanto las prioridades políticas de la coyuntura como el *"estado del arte"* de los tratamientos y terapias disponibles. Al influjo de una sociedad agobiada por los miedos con sus demandas por mayor seguridad y exigencias de represividad, el margen para la administración parece estrecharse dejando apenas lugar para propuestas que sugieren

* Desde el 2004 hasta octubre de 2010 fue el Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de las Naciones Unidas.

el advenimiento de un nuevo modelo *"re"*; que con base en la premisa de *re*cluir y *re*tener, nos enfrenta a la paradoja de apreciar al viejo paternalismo tutelar con su anhelo de *re*habilitar y *re*socializar -que la Convención pretendió superar- en un paradigma más progresista y menos deshumanizante que el posible de ser administrado en las actuales circunstancias.

También este año se cumplen dos décadas de la aprobación por el Parlamento de la Ley 16.137, que adoptó los principios de la Convención Internacional de los Derechos del Niño. El balance más favorable que se puede realizar de la misma, es que la situación de los sujetos de derechos a los cuales estaba dirigida, no ha experimentado cambios positivos sustanciales. Ciertamente que, desde entonces, algunos nuevos derechos han sido proclamados, aunque éstos en definitiva dependen de la capacidad de los sujetos de hacerlos valer en las situaciones particulares que enfrentan.

El último año de la primera década del presente siglo marca una serie de señales aun más preocupantes dentro del siempre complejo panorama de los adolescentes de sectores pobres y podrá ser recordado por el nuevo embate -que como históricamente ocurre nunca anima un debate fundamentado- en procura de la rebaja de la imputabilidad penal. A esta propuesta se agrega, como novedosa iniciativa, el controvertible mantenimiento de los antecedentes de las infracciones cometidas por los adolescentes luego de cumplida la mayoría de edad. De acuerdo a lo informado por la prensa, en la actualidad lo único que resulta claro es la desconcertante ambigüedad existente al respecto, ya que al parecer éstos no se destruyen como indica el Código del Niño y Adolescente y si bien nadie parece conservarlos, de todas formas se tornan de público conocimiento por parte de la policía y para los operadores de la justicia de adultos. Del juego de confusas declaraciones, surge apenas una constatación: la adulta desresponsabilización en el cumplimiento de un mandato legal. No resulta esta situación la única donde puede afirmarse que existen prácticas habituales de los operadores y dinámicas institucionales que se desarrollan en los pretiles de la legalidad o que directamente se ubican tan "fuera de la ley" como las propias acciones que algunos adolescentes llegan a desarrollar.

En síntesis, puede afirmarse que, si bien la reflexión sobre la administración de justicia para jóvenes infractores de normas legales y el aparato institucional de reforma, han adoptado desde al menos un siglo los recurrentes términos de *crisis* y *fracasos* para describir su real funcionamiento, el actual marco situacional de los adolescentes signado por la persistente vulnerabilidad, sumado a la profundización de percepciones sociales impregnadas por el miedo y las actitudes políticas coincidentes sobre el deterioro de la seguridad ciudadana, al ubicarlos como protagonistas centrales de estos desvelos, auguran una preocupante dinámica hacia el futuro.

Antes inmunes que impunes

A pesar de las extendidas versiones aportadas por los medios de comunicación, sostenida por la mayoría de la opinión pública y reafirmada por parte del sistema

político, que destacan una pretendida "impunidad" en los actos transgresores de los adolescentes, si algunas "cuestiones sociológicas" resultan evidentes, es que existe una notoria "inmunidad" de los adolescentes pobres a las políticas de inclusión intentadas en los últimos años, que no han logrado revertir drásticamente la fuerte tendencia a la exclusión que presentan. Una segunda constatación en esta dirección, también podría aportar a los ya homéricos debates sobre la cuestión del *"discernimiento"*, que se traducen en los tan frecuentes como insostenibles alegatos sobre el supuesto que aquellos que llamamos "menores" maduran antes y el límite de los 18 años resulta excesiva concesión al precoz y consciente grado de perversión que desarrollan. Sin embargo, un análisis serio, documentado y desapasionado del tema nos llevaría a una conclusión contraria: en las actuales sociedades los jóvenes no maduran antes, sino considerablemente después que las anteriores generaciones. Son más dependientes hoy que en el pasado, deben estudiar más años en procura de un poco probable empleo estable, conforman sus familias y asumen responsabilidades más tarde y probablemente tengan menos posibilidades que anteriores generaciones de acceder a coberturas y protecciones públicas a lo largo de sus trayectorias de vida. Esta es una realidad universal, que se agudiza en la sociedad uruguaya por las pronunciadas brechas entre el bienestar y la edad de las personas, como lo muestran los datos conocidos en el presente año que confirman tendencias ya estructurales. La persistencia de algunos indicadores negativos se torna más grave, en tanto el ciclo virtuoso de crecimiento económico, descenso del desempleo, creación de puestos de trabajo y extensión de políticas sociales, no ha impactado sustancialmente en el sector de los jóvenes más pobres. Si bien la reducción de la pobreza y la indigencia han sido importantes, se mantienen en niveles similares a los existentes hace una década y los progresos realizados no impiden que la misma continúe siendo para los menores de 6 años cinco veces superior a la existente entre los mayores de 65 años. El también notorio descenso del volumen total de desempleo (7.4%) representa el triple si se considera sólo a los menores de 25 años (22.1%) y la ya elevada informalidad general del empleo se duplica si se considera ese tramo etáreo. Por otra parte, los progresos constatados en la pobreza absoluta no implica que, de todas formas, se mantengan niveles importantes de pobreza relativa e incluso se profundicen las desigualdades en la distribución del ingreso, que de acuerdo a datos difundidos en julio de 2010, no experimenta variaciones significativa en una década e incluso se acentúa en el último año.

Respecto al sistema educativo, los logros y competencias exhibidos por proporciones importantes de adolescentes siguen siendo absolutamente insatisfactorios, así como escasas las competencias del sistema público de educación para retenerlos y construir opciones de futuro mejorando las oportunidades de un ingreso calificado al mercado laboral. Como lo mostraran los recientes datos de la Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud, las dos terceras partes de los jóvenes no culminan la Educación Media, poniendo un signo de interrogación sobre el efectivo acceso al "derecho" que la Ley de Educación aprobada en 2008, atribuye a los jóvenes en culminar dicho ciclo.

Cabe entonces hacernos la pregunta sobre el grado efectivo de ampliación de derechos y garantías que los marcos legales reconocen, y que por diversas razones no han trascendido la enunciación formal de buenas intenciones que insistentemente muestran la imposibilidad de ser plasmadas en la realidad cotidiana de amplios sectores de la infancia y juventud. Si una propuesta debiera debatir con profundidad y mirada prospectiva la sociedad uruguaya, sería la elaboración de un sistema de justicia penal juvenil más benévolo, que considerando estos indicadores, elevara a 21 años –antes que su reducción a 16 años- las posibilidades de "hacer justicia" mediante un tratamiento diferenciado a los jóvenes infractores a las normas legales.

El auge de los miedos

Respecto a la extensión de los temores ciudadanos, si bien nuestra realidad no escapa a una tendencia general, algunos aspectos pueden ser resaltados dentro del común trasfondo de creencias sobre el desmesurado crecimiento del delito, la extensión de la inseguridad y la necesidad que se convierte en evidente para el sentido común, actores sociales y políticos de administrar medidas punitivas más firmes.

El lugar de encuentro más frecuente para condensar los desvelos promovidos por un amplio conjunto de incertidumbres, se ubica en un espacio delimitado por la característica juvenil y vulnerable de los protagonistas de las inquietudes y alarmas, a pesar de que éstos resultan habitualmente antes receptores de rechazos y temores colectivos que portadores de esa violencia aparentemente sin sentido e incontrolable que en los relatos adquiere rasgos mitológicos. La infancia y adolescencia en general, pero en particular aquel sector que se ubica en situación de conflicto con las normas, constituye hoy el campo privilegiado para observar la dimensión de las transformaciones y desafíos que enfrentan las normas e instituciones que moldearon una época y se encuentran fuertemente desafiadas por la inadecuación instrumental, pérdida de sentido y erosión de su legitimidad.

La constante presencia de diversas manifestaciones de hechos delictivos y el abordaje del tema de la inseguridad en los medios de comunicación, tanto bajo la forma de noticias como de editoriales, reportajes, reclamos o supuestas "investigaciones periodísticas", ha pasado a ocupar un lugar central en el cotidiano de los uruguayos, obteniendo los mayores niveles de audiencia. Los relatos de los cotidianos dramas pasan a formar parte de los comentarios en los lugares de interacción social combinando dosis variables de curiosa morbosidad con una estética televisiva que oscila entre la tragedia y el entretenimiento. Los sucesos presentados superficialmente por los medios y despojados de la racionalidad de los protagonistas, pierden contextualidad y terminan elaborando una agenda signada por el miedo ante la desmesura de la violencia de los actores, la imprevisibilidad de lo que puede ocurrir y la imposibilidad de elaborar defensas apropiadas. No puede extrañar entonces que en los últimos años las encuestas

de opinión pública, muestren el importante volumen de uruguayos que afirmen que "la delincuencia aumentó". Los consensos acerca de la dimensión del problema son prácticamente unánimes, y como lo mostrara nuevamente una reciente encuesta de opinión, se reitera una demanda habitual: los ciudadanos exigen leyes más severas, más cantidad de policías y mayor severidad a la justicia. De todos modos, debe también aceptarse que esa misma opinión pública está convencida que: ni la policía previene, ni la justicia funciona ni las cárceles reeducan. Esta aparente contradicción, nos debe alertar sobre los efectos no deseados ni previstos de transitar el camino ya conocido de pretender reducir la complejidad de los problemas sociales existentes al sencillo expediente del articulado de un texto legal más represivo como panacea transformadora de la realidad, y al estímulo de definir políticas de seguridad guiadas exclusivamente por las demandas sociales de los que tienen miedo y por los intereses corporativos que con él se benefician.

En esta dirección resulta pertinente abordar un sintético análisis de la evolución reciente y situación actual de la seguridad ciudadana, como el marco imprescindible para interpretar la realidad y perspectivas de tratamiento del problema de los adolescentes infractores.

Entre los principales elementos puede destacarse que: a) tomando como base el año 1990, en las dos décadas transcurridas los delitos cometidos por adultos se han *duplicado*; b) la cantidad de presos se ha *cuadruplicado* en ese mismo período; c) el temor al delito se ha convertido en el principal tema de preocupación de los uruguayos; d) la proporción de adolescentes infractores sobre el volumen total de delitos cometidos se ha mantenido constante como lo señalan las estadísticas judiciales disponibles, y e) la administración iniciada en marzo de 2010 ha incorporado una nueva perspectiva privilegiando la "represión de los efectos" de la violencia social por sobre el "tratamiento de las causas".

Las conclusiones que pueden hacerse sobre este breve diagnóstico son múltiples. Sin ánimo –ni espacio– para agotar el tema, puede señalarse que en nuestro país si bien en el largo plazo hay una tendencia al crecimiento moderado de los delitos denunciados, en mayor proporción creció la tasa de prisionización, en especial desde 1995 con la aprobación de la llamada Ley de Seguridad Ciudadana, y esta tendencia se ha profundizado en los últimos años cuando, paradójicamente, la curva de crecimiento de los delitos se detiene. Pese a esta realidad de mayor rigurosidad normativa e incremento de personas privadas de libertad, no se logra revertir drásticamente un volumen de delitos que es relativamente estable en el último quinquenio, ni se reducen los niveles de temor instalados en la sociedad, ni se amortiguan las demandas por mayor represividad de la opinión pública, ni mejora sustancialmente la imagen de las instituciones encargadas del control social. El análisis de estos datos sugiere la pertinencia de incorporar nuevas perspectivas ampliamente estudiadas en otras realidades, que desplazan el tradicional foco de interés del análisis de las causas y ecología del delito y los delincuentes, hacia un abordaje de los motivos del aumento de la penalidad y de los miedos ciudadanos. Las posibles

interpretaciones sobre la problemática relación entre un volumen de delitos estable y la creciente población carcelaria, deben considerar las decisiones de política criminal y concepciones de seguridad que determinan la forma de reaccionar frente al delito, antes que las características y evolución del mismo. En otras palabras, el número de personas que un país tiene en prisión obedece más a decisiones de política criminal que a una consecuencia natural del número y perfil de los delitos cometidos.

Asimismo, como también viene siendo ampliamente demostrado, el sentimiento de inseguridad como preocupación central del mundo contemporáneo, se "autonomiza" de las probabilidades que las personas y colectivos tienen de ser efectivamente victimizados. Este sentimiento responde a circunstancias más complejas, donde entre otros factores inciden las mejoras en el plano económico general y particular, así como la incidencia de los medios masivos de comunicación. Apenas como una ilustración de esta realidad, puede señalarse la evolución entre niveles de victimización y la mención al delito como principal problema, que recoge en los países de la región desde 1995 el *Latinobarómetro*, que muestran la vertiginosa brecha que se opera entre ambos indicadores. En particular, nuestro país ocupa un lugar extremo si se comparan los niveles de victimización (el más bajo de la región) y las menciones al delito como principal problema del país (entre los más altos). Acerca de cómo ha evolucionado en forma desmesurada esta percepción, se puede señalar que el volumen de víctimas al año 2009 es similar a los de una década atrás, en tanto la preocupación con el delito como principal problema en ese período se cuadruplica.

El cambio de paradigma en la gestión de la seguridad

Pretendiendo dar cuenta de una realidad que tiene como principal desvelo ciudadano el temor al delito, la administración iniciada en marzo de este año ha cambiado sustancialmente el eje de las prioridades, instrumentos y políticas para abordar el tema de la seguridad. El énfasis en la definición de los problemas existentes comienza a ser vinculado a la irrupción del crimen organizado, la existencia ya sea real o inminente de peligrosas mafias internacionales y se alerta sobre los riesgos de desarrollo de un proceso de "feudalización" en el interior del país estimulado por "barones de la droga" o de "favelización" de algunos barrios montevideanos. Cabe destacar que estos relatos no surgen como versión interesada y alarmista de los medios de comunicación, ni de un medio intelectual que con sus manuales teoriza con mirada futurista y calcula la eventual probabilidad que estos fenómenos ocurran. Representan lo sustantivo del diagnóstico actual que realizan las jerarquías ministeriales y que dejando atrás las críticas sobre "sensaciones térmicas", ahora parecen adelantarse a los peores miedos ciudadanos, para terminar alimentándolos.

También resulta destacable que, al contrario de la anterior administración, frente a la importante posesión de armas en manos civiles se adopta una postura tolerante, y

como natural corolario se argumenta sobre el acierto en la postura de los jueces, quienes comienzan a realizar una interpretación más amplia y benévola de la "legítima defensa" cuando las potenciales víctimas se transforman en victimarias. Hasta el momento, resultan también menos enfatizados los abordajes multisectoriales frente al conjunto de las violencias existentes (interpersonal, doméstica, maltrato infantil, etc.) y las políticas preventivas parecen privilegiar operativos estrictamente policiales. El mensaje se sitúa en una postura de firmeza ante las incivilidades y el desorden, aunque en algunos casos el resultado obtenido fue el contrario del esperado, como ocurriera en los festejos deportivos de mayo de este año.

En esta coyuntura se produce la construcción social de un infractor que transita reflejos históricos y pretende demostrar mediante el recurso de un "auge discursivo" la indemostrable existencia de un auge delictivo de los adolescentes, los cuales pretendidamente cada día son más menores, cada día más violentos, cada día menos controlables por las instituciones de control. El sustento de dicha construcción mediática que es asumida por la mayoría de los ciudadanos proviene –entre otros factores- del mal manejo o directamente del desconocimiento de los datos disponibles. Al igual que lo que ocurre desde hace décadas el manejo de cifras tiene como resultado la confusión, al manipular datos provenientes de fuentes policiales basadas en "intervenciones" sobre menores, que son desmentidas por las cifras de las actuaciones judiciales sobre efectivas infracciones.[1] Del análisis de los datos disponibles en el Poder Judicial la conclusión que se puede realizar es contundente: ni existe el tan mentado "auge" delictivo en términos absolutos, ni en términos relativos si se considera la proporción de infracciones cometidas por adolescentes sobre el conjunto de los delitos adultos que ameritan una investigación judicial.

El análisis diacrónico de esta construcción también puede ilustrar una idea reiterada con frecuencia: *"algunos menores son incorregibles"* y la única solución posible es aislarlos por el máximo tiempo posible de la sociedad. Posiblemente contribuya a esta elaboración, menos la supuesta *"incorregibilidad"* de los menores que la evidente "incorregibilidad" existente para cambiar procedimientos, rutinas y adultos intereses que permitan gestionar los programas de rehabilitación con idoneidad evitando la pérdida de confianza en sus posibilidades. Este generalizado pesimismo en que las medidas aplicadas durante el cumplimiento de la pena conseguirán transformar al infractor, promueve paradojalmente, que la opinión pública exija -y las políticas de seguridad se sientan tentadas a adoptar- el uso de la reclusión con una finalidad que abandona su cometido de rehabilitar, pero que al menos produzca el efecto de la neutralización de infractores durante el tiempo de

[1] Valga como uno de los tantos ejemplos pretéritos de "históricas" confusiones, las declaraciones del Jefe de Policía de Montevideo, publicadas el 14 de enero del año 1955 en el diario "La Tribuna Popular" donde intentaba realizar aclaraciones sobre aspectos sencillos que aun continúan en la oscuridad: *"Las estadísticas policiales consignan números y no casos, por eso sus cifras son elevadas y un día también me produjeron inquietud. Pero es preciso considerar que cada número no corresponde a una persona, sino que una persona da lugar a muchos números, tantos como fugas y requerimientos, por ejemplo"*.

duración de una condena que se extiende. En otras palabras, el descrédito de los programas de rehabilitación no los debilita ni deslegitima, sino que los fortalece, aunque con fines desvirtuados, al tiempo que se evalúa como un crédito político los niveles de aprobación de la opinión pública a los mensajes de firmeza frente al delito.

Sn embargo, creo que resulta válida para el caso uruguayo la advertencia de Elena Larrauri, quien reconociendo las dificultades de la época para la defensa de principios liberales, garantías y una mínima intervención del sistema penal, convoca a elaborar políticas de seguridad que atiendan *"valores progresistas de solidaridad e inclusión"* y posibiliten escapar al *"círculo de desconfianza del público, gesticulación penal, casos de alarmante ineficacia, y una mayor desconfianza"*.

A cien años de inaugurada la "cuestión sociológica" de los adolescentes infractores, todo parece indicar que los desafíos se multiplican ante la persistencia de las vulnerabilidades entre niños y adolescentes, agudizadas por la "destitución" de agentes socializadores tradicionales como la familia y los centros educativos, por la profundización de una segregación que alimenta peripecias vitales desarrolladas en fragmentos autoreferidos que cierran puertas a la movilidad social y restringen los contactos sociales a relaciones de castas y por la emergencia de crecientes signos de intolerancia en nuestra sociedad. De allí que el dilema central que enfrenta nuestra sociedad resida en ubicar los mecanismos para tender puentes, que eviten la profundisación del principal antagonismo actualmente existente entre el miedo de unos y el resentimiento de los otros.

COMUNICADO DE PRENSA

SERPAJ - Observatorio del Sistema Judicial

Montevideo, 29 de julio de 2010.

El Observatorio del Sistema Judicial (Fundación Justicia y Derecho) y el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ-Uruguay), expresan su satisfacción ante el resultado positivo de las medidas desarrolladas para el caso de dos jóvenes privados de libertad, que se encontraban alojados en un calabozo de la seccional 13ª de Montevideo, en condiciones que constituyen trato cruel, inhumano y degradante.

A las gravísimas condiciones de encierro se sumó el cumplimiento ilegal de una medida de la Justicia de adolescentes.

Las dos acciones judiciales presentadas por las organizaciones -una ante la Justicia de adolescentes y otra ante el Juzgado Letrado en lo Penal de 8º turno tuvieron como resultado que el viernes 23 de julio, los jóvenes fueran trasladados transitoriamente al Hogar *Puertas* del INAU, luego del cual deberán ser alojados en una dependencia del sistema.

Asimismo, la Jueza de adolescentes de 2º turno, Dra. Alda Vera Barreto, deberá citar a ambos jóvenes, a una audiencia en el plazo de 10 días (a partir del pasado 23 de julio), a los efectos de decidir sobre su situación.

Pobreza y (des)igualdad en Uruguay, una relación en debate.

Miguel Serna (Coord.)

Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología.

Nacer siendo menor. Reflexiones sobre punitividad, crisis institucional y adolescentes en conflicto con la ley

Luis Eduardo Morás[1]

El motín de junio de 2005 producido en la Colonia Berro, significó el temprano anuncio de la peregrina odisea de los adolescentes privados de libertad. En esa oportunidad la sensibilidad de un senador los retiró del lugar donde dadas las condiciones inhumanas de reclusión no debían estar, pero era una travesía sin destino posible. Como se encargaran de mostrar los propios adolescentes, los medios de comunicación y buena parte de la sociedad uruguaya, el viaje se torna imposible cuando los primeros comienzan a expresarse en un lenguaje incomprensible para el senador y los otros renuncian a darles un lugar posible de destino y "que no se fuguen" pasa a convertirse en el supremo interés y único proyecto de una sociedad acosada por el miedo y la intolerancia. En otros términos, la persistencia de las vulnerabilidades entre niños y adolescentes, la "destitución" de agentes socializadores tradicionales y las demandas punitivas, son el contexto de una crisis "filosófica" que atraviesa el modelo de intervención de las políticas públicas de infancia y juventud; afectando particularmente las posibilidades de rehabilitación de los adolescentes en conflicto con la ley.

Introducción

A dos décadas de la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño y un lustro de la entrada en vigencia de un nuevo Código del Niño y Adolescente, la situación de la población a quien están dirigidas estas normativas no parece haber experimentado cambios sustanciales.

Posiblemente el cuadro de situación pueda señalar, incluso, algunos retrocesos en el contexto general planteando un conjunto de interrogantes. Sin ánimo de enumerar todas las condicionantes negativas ni reescribir una especie de "*triste historia de buenas intenciones que sistemáticamente fracasan*" (Cohen:1988) en el lapso de estas dos décadas hemos asistido al continuo cambio de denominación de la institucionalidad encargada de abordar la problemática de los adolescentes en conflicto con la ley, sin cambios

1 Instituto de Sociología Jurídica, Facultad de Derecho, UDELAR. lemoras@hotmail.com

sustantivos en lo que ya a mediados del siglo pasado se anunciaba como la realidad sustantiva de estos centros: "los reformatorios son deformatorios".

En líneas generales, continúa la asignatura pendiente de "administrar justicia" tanto en lo que refiere a la dimensión social del término dados los niveles persistentes de desigualdad; como en concretar un sistema de responsabilidad penal juvenil que no ha podido incorporar los principios básicos de garantías y derechos contemplados por la normativa vigente.

En este sentido, si profundizamos en el funcionamiento real de la administración de justicia de menores, a pesar de décadas de discurso "humanizador" y la adopción por el país desde 1990 de las normas internacionales que reconocen derechos y garantías, los adolescentes siguen representando un mero expediente y no personas con atendibles trayectorias de vida. La internación con privación de libertad en "última instancia" a la cual obliga el Código del Niño y Adolescente vigente, debido a la ausencia de alternativas socioeducativas reales, se convierte en la única instancia disponible; así como el derecho a contar con la adecuada defensa desde el momento de la detención es sistemáticamente incumplido. El habitual silencio sobre estos procedimientos claramente violatorios de la normativa vigente, no debería ocultar que no sólo los menores se ubican fuera de la ley. Es inclusive paradojal que la internación de adolescentes en las Comisarías –aspecto expresamente prohibido por el Código- pueda representar antes un alivio en las condiciones de reclusión de los mismos que la clara violación de un derecho, de acuerdo a lo expresado recientemente en un Congreso Internacional.[2] De acuerdo a lo que marcan las actuales circunstancias, los niños y adolescentes son visualizados más como sospechosos que como sujetos de derechos y las prácticas impuestas por la "doctrina de la situación irregular" que dicha iniciativa pretendió desterrar, parecen una opción más humanizadora que las actuales propuestas que procuran invisibilizar el problema por la vía del encierro punitivo prematuro y permanente.

En este trabajo me interesa destacar que los dilemas del modelo de atención a los problemas de la infancia no serían producto de una crisis financiera o ideológica. A diferencia del pasado, cuando la emergencia del problema del menor abandonado-delincuente se asociaba a una crisis social más amplia y a la retracción de las protecciones del Estado de Bienestar (Morás: 1992); hoy los desafíos parecen transitar por un camino donde las explicaciones no pueden reducirse a limitaciones financieras o cuestionamientos ideológicos al intervencionismo estatal. Para ello se postula que estamos ante un

---

2 De acuerdo a las expresiones del Director de la Defensoría de Menores Infractores, Dr. Arturo Caumont: "el Régimen Penal Juvenil uruguayo es un espejismo" y "paradójicamente" es "probable, que en alguna Comisaría, estén mejor que en el centro de reclusión". IV Congreso de Defensores Públicos del Mercosur. Citado en Estado de Derecho, Año XVI, No. 134 de Mayo de 2009.

nuevo perfil de problemas y demandas sociales, que las instituciones de la modernidad encuentran serias dificultades para funcionar plenamente (al menos para los fines para las cuales fueron creadas) y que el desarrollo del proceso civilizatorio se ha invertido (o al menos no ha seguido el curso esperado). De allí que los problemas de las políticas públicas no serían sólo de índole racional-burocrático o de ineficacia e ineficiencia, sino problemas "filosóficos" más profundos en las estrategias de intervención del Estado (Rosanvallon: 1995). En otras palabras si consideramos que "los niños no nacen menores", sino que se los hace menores, podríamos ser pesimistas respecto al panorama jurídico legislativo y las prácticas sociales predominantes, en tanto como plantean M. Costa y R. Gagliano, no se "*garantiza y promueve la conversión de los llamados 'menores en riesgo' en niños sin más*". (Costa y Gagliano 2000: 84).

Abandonados por la ley

A pesar del favorable ciclo económico y el importante esfuerzo en la extensión de mecanismos de protección social llevados adelante en los últimos cuatro años, una persistente vulnerabilidad afecta a los más jóvenes en términos de pobreza, acceso a servicios educativos e inserción en el mercado laboral. A sintético modo de ejemplo, puede señalarse que la pobreza entre niños menores de 5 años continúa siendo siete veces superior en relación a la población mayor de 65 años; la tasa de desocupación entre los menores de 25 años cuadriplica la de adultos, al tiempo que tres de cada cuatro empleos presentan precariedad o falta de coberturas sociales en ese segmento de la población. Dada su permanencia en el tiempo, puede afirmarse que estos datos representan una característica estructural del mercado laboral, siendo los jóvenes los primeros en perder su puesto de trabajo en los ciclos económicos negativos y los últimos en incorporarse al mercado formal en ciclos favorables de la economía.

Respecto a los indicadores educativos nos ubicamos entre los peores países en el contexto latinoamericano, si se atiende la proporción de jóvenes en edad liceal que han hecho abandono de sus estudios. Asimismo, una encuesta realizada por el Programa ProJoven en setiembre de 2008 indicaba que el 23% de los jóvenes no estudia ni trabaja y ellos representaban el 63% de los desocupados. En ese marco no es de extrañar que el nivel de informalidad laboral duplique el de adultos y que el crecimiento económico o las políticas proactivas para reducir el desempleo logren resultados positivos, al encontrar como obstáculo insalvable la "falta de capacitación" y la "pérdida de hábitos de trabajo". Sin embargo, para tener una visión más ajustada respecto al tema, sería necesario contrastar la eventual existencia de "capacitación" y de "hábitos de trabajo" entre jóvenes, respecto a su lugar de residencia y al acceso a redes y vínculos. Para aquellos que habitan una casa sin número de una calle sin nombre de alguno de los barrios frecuente-

mente citados en las noticias policiales, la capacitación y el hábito de trabajo pueden no resultar suficiente acreditación para acceder a empleos de mediana calificación y formalidad. Como lo vienen señalando algunos estudios, el acceso al mercado laboral se opera principalmente por redes de relaciones y existen fuertes niveles de rechazo a postulantes provenientes de algunos barrios estigmatizados por la crónica roja.

Ante este sintético cuadro de situación, resulta pertinente hacernos la pregunta sobre el grado efectivo de ampliación de derechos y garantías que los marcos legales reconocen, y que por diversas razones no han trascendido la enunciación formal de buenas intenciones que insistentemente muestran la imposibilidad de ser plasmadas en la realidad cotidiana de amplios sectores de la infancia y juventud. Grupos sociales que construyen sus trayectorias vitales signados por la inutilidad social, que ninguna virtud poseen en tanto suman a su condición de no consumidores la de potencialmente violentos, y que ni siquiera pueden ser vistos como ejército de reserva de una batalla que está perdida en el mercado de trabajo, desde que la tendencia general es a su reducción, mayor calificación y una vía de acceso mediante redes de contactos. En esta dirección los sacrificios que demanda la escolarización y la renuncia a los impulsos de gratificación inmediatista que la propia sociedad promueve, pierden sentido cuando las metas se tornan inalcanzables debido a una velocidad de demandas superior al ritmo de logro de los esfuerzos.

Como señala Castel, sin posibilidad siquiera de ser explotados pues carecen de pericias convertibles en valores sociales, se encuentran en situación de "flotación" en la estructura social, poblando sus intersticios sin encontrar allí un lugar asignado y elaboran una subjetividad marcada por una acumulación de carencias, que se traduce en una "*falta de consideración, falta de seguridad, falta de bienes seguros y vínculos estables*". (Castel 1997: 469).

Por otra parte, estos desafíos se producen en un contexto que ha incorporado importantes niveles de violencia como lenguaje y modo de relacionamiento cotidiano, que pueden ser interpretadas como emergentes de un malestar social más amplio y difuso. En este sentido, y no obstante el reduccionismo presente en la opinión pública al condensar los actuales miedos en sus expresiones delictivas, posiblemente el término más ajustado para caracterizar el Uruguay del siglo XXI, sea el de una sociedad con fuertes indicios de anomia si atendemos la extensión de los desajustes normativos en amplios sectores de la sociedad y no sólo entre los sectores juveniles o de personas que experimentan fuertes procesos de exclusión social. Si bien estos sectores son los más afectados, la magnitud y perfil de los comportamientos que pueden ser calificados como desviados, inducen a pensar en la extensión de un incipiente proceso de cuestionamiento de los

marcos normativos comunes y la apelación a la violencia como forma más frecuente de resolución de los conflictos interpersonales.

Algunos de los indicadores de esta realidad pueden ser observados si atendemos las características y perfil de las muertes violentas provocadas por homicidios, suicidios y accidentes de tránsito; el crecimiento constante de la violencia doméstica y maltrato infantil; las orientaciones y expectativas de futuro planteadas por jóvenes de sectores populares y el nivel de expectativas de las personas respecto a los mecanismos de defensa y acceso a la justicia en el marco del estado de derecho, ante la cantidad y disponibilidad de armas de fuego, la reiteración de episodios de justicia por mano propia y los intentos de concretar una justicia colectiva expeditiva por vía del linchamiento.

Si bien sería posible argumentar que algunos aspectos de esta realidad no son recientes y hacen parte ya de las características propias de nuestra estructura social, si nos detenemos en algunos episodios puntuales ocurridos en los últimos meses, y que expresaran de distinta forma situaciones de violencia, es posible ilustrar el perfil de las transformaciones. Quizás uno de los indicadores de las tendencias de cambio, es que se ha tornado un lugar frecuente en los actuales discursos señalar la existencia de "nuevos códigos" para referirse a los rasgos que habitualmente caracterizan algunos comportamientos desviados frecuentemente protagonizados por jóvenes. Independientemente de la eventual existencia y originalidad de tales códigos, de la desmesura y superficialidad de los abordajes mediáticos y de la exclusiva adjudicación de responsabilidades a los jóvenes; algunos hechos en la medida que se reproducen e involucran a distintas esferas y actores, posiblemente permitan sintetizar la configuración de una nueva "cuestión social". Sin ánimo de ser exhaustivo en la enumeración, pueden referirse algunos casos que acompañan la evolución de tendencias estadísticas. En términos paradigmáticos, podemos citar los episodios ocurridos en los centros educativos, las recurrentes muertes producidas en el deporte y los centros bailables, la apelación a una "legítima defensa" muy cercana a una justicia por mano propia, como indicativas de un proceso que -en la acumulación de indicios- podría señalar una nueva configuración de problemas sociales, irreductibles al despliegue institucional tradicional. Al menos la reflexión sobre estos aspectos debería servir para plantear un conjunto de interrogantes ante la evidencia que, ni un ciclo económico favorable ni la extensión de las coberturas lograron revertir drásticamente la tendencia a ubicar la violencia como un elemento central en el análisis del panorama social actual.

En definitiva, un difuso malestar y la incorporación de la violencia como lenguaje naturalizado de la sociabilidad cotidiana, parece ser el contexto que ambienta una nueva configuración de los problemas y un desbordamiento de las instituciones sociales en su

capacidad de modelar a sus integrantes en pautas de comportamiento, valores y significados compartidos y aptos para interactuar en colectivos interdependientes.

El declive de las instituciones

Al mismo tiempo que la estructura demográfica señala serias limitaciones a la reproducción biológica de la sociedad y los indicadores sobre bienestar y provisión de servicios públicos muestran claramente un desigual acceso para los sectores más jóvenes de la población, se asiste a una especie de "infantofobia" que parece ser la contracara de una desresponsabilización de la sociedad sobre el tema y producto de los desconciertos operados por una creciente "fragilización" de los roles adultos. El contexto indica también un declive de instituciones que dejan de cumplir los roles y asignar los significados que tenían en el pasado para las personas.

En este sentido, la ampliación del miedo, puede encontrar su explicación no sólo en la probabilidad de ser víctima de una violencia concreta. La extensión de la incertidumbre y la nueva estructura de riesgos de las sociedades contemporáneas han incorporado transformaciones en la vida personal, laboral y familiar, cuestionando tanto las tradiciones del pasado como los proyectos de futuro, afectando las trayectorias de vida de los individuos y su "lugar en el mundo". Desde esta perspectiva, no es sólo la imprevisibilidad del delito y la violencia, sino también la imposibilidad de configurar certezas y seguridades en los proyectos de vida, lo que está afectando la percepción de seguridad de las personas. De acuerdo a Fituossi-Rosanvallon: *"la obligación de incertidumbre se convierte hoy en un fenómeno de masas"* que ya no es una opción de vida de círculos restringidos sino que afecta a todos, dado que *"al mismo tiempo que se universaliza la referencia a sí mismo, se impone en todos los dominios de la experiencia cotidiana, en la oficina, la escuela, la familia"*. Bajo esta perspectiva la sensibilidad ante la inseguridad no tiene como razón principal los actos delictivos que recogen las estadísticas sino que se debe *"mucho más a la generalización de una relación más frágil e incierta con los hombres y cosas. El imaginario de seguridad es tanto más poderoso en nuestras sociedades cuanto polariza, en un deseo de orden claramente materializable, la respuesta a una compleja gama de situaciones de precariedad e incertidumbre. A medida que flaquea el apoyo de las instituciones de encuadramiento y las normas sociales de conducta, brota una angustia tan difusa como apremiante"*. (Fituossi y Rosanvallon 1999:45-46).

En esta perspectiva, la coyuntura actual brinda la posibilidad de contar con una "libertad sin límites para instituirse a sí mismo" que al mismo tiempo erosiona la estabilidad de las relaciones y el lugar y significado de las instituciones. Este campo de ampliación de las libertades supone tanto la posibilidad de una explosión de oportunidades y posibilidades biográficas impensables hasta la generación anterior, como la implosión

de una inquietante incertidumbre sobre las relaciones interpersonales. Las trayectorias vitales entonces, se inscriben entre los difusos límites de la libertad biográfica y la anomia, entre la extensión de los derechos y el desdibujamiento de las obligaciones; entre la liberación de las coacciones impuestas por las instituciones y la ausencia de marcos para definir parámetros mínimos de un orden posible y control social consensuado.

De acuerdo a lo señalado por Elías, podríamos afirmar que también opera un conjunto de tensiones ante una creciente especialización de las sociedades que requieren mayores niveles de formación, controles y exigencias lo cual implica que la trayectoria vital para convertirse en una persona "auto-confiada" y "autónoma" se torne más larga y complicada, aumentando la probabilidad de que los individuos no logren llegar a un "*equilibrio adecuado entre las inclinaciones personales, el autocontrol y los deberes sociales*". De esta manera, personas "*Biológicamente maduras continúan siendo socialmente inmaduras, muchachos y muchachas, adolescentes y jóvenes inexperientes, que dejaron de ser niños sin ser tampoco hombres o mujeres*". (Elías 1994:104-105).

En este marco de transformaciones las instituciones son desbordadas por las demandas que además frecuentemente expresan expectativas contradictorias de acuerdo al lugar que ocupan en la estructura social los sujetos. En una época regida por la lógica del mercado que agudiza la competencia "*las instituciones no normalizan, no forjan subjetividad sino que brindan un servicio*"; el espacio educativo, entonces "*no tiene carácter instituyente sino que es un lugar donde se reparte capacitación, comida o becas*". (Lewkowicz 2006:18) En este sentido, es posible que los sucesos de violencia que tienen lugar en los centros educativos, reflejen este antagonismo entre demandas.[3]

De allí que pueda señalarse la significación de lo que ha sido llamado proceso de "destitución"[4] de los agentes tradicionales que aseguraban aspectos claves para la inserción social, como socialización, adquisición de un lugar y el desempeño de roles generando una identidad y el sentido de pertenencia a un grupo y la construcción de un ciudadano con un conjunto definido de derechos y obligaciones. La familia, el centro educativo y el trabajo, como espacios que aportaban estas identificaciones y encuadres hoy se encuentran sometidos a cambios que operan con mayor intensidad en los sectores sociales menos favorecidos. Entre éstos se hace más notoria la apelación a una violencia que "se presenta como un modo de relación que aparece en condiciones de impotencia

3 A modo de ejemplo, en el caso de los episodios ocurridos en mayo del 2008 en el Liceo No. 38 de La Teja, para los vecinos la solución era "derrumbar el liceo" ya que había dejado de ser "referencia para los jóvenes de la zona" en tanto los problemas se generaban por los que "vienen del Paso de la Arena a buscar el certificado" con el único fin de "cobrar la asignación".

4 Cabe la aclaración que "destitución" no es sinónimo de desaparición. Para Lewkowicz en el caso del Estado Nación significa una "pérdida de su potencia instituyente" que se observa en su "incapacidad de dar sentido, de orientar, de organizar". (Lewkowicz 2006:40).

instituyente de la escuela y la familia". En esta dirección, en una época donde parece haber perdido *"potencia enunciativa los discursos de autoridad y el saber de padres y maestros, que tuvieron la capacidad de interpelar, formar y educar en tiempos modernos"* se multiplican los obstáculos para construir una subjetividad donde *"estar alfabetizado, ser ciudadano y tener trabajo nombraba a un sujeto anclado en un lazo social y filiado a una genealogía cultural"* (Duschatzky y Corea 2005: 23-25).

La erosión de estos lugares de inserción que tejen identidades, hace que resulten hoy espacios prácticamente desconocidos para amplios sectores fuertemente afectados por la ruptura de los lazos sociales y marcados por la desafiliación a grupos de referencia y redes institucionales de apoyo. En una coyuntura donde el pasado deja de ser referencia y el futuro es incierto, se amplían los estímulos para vivir el presente con menos inhibiciones y por fuera de unos límites que se han desdibujado. De allí que la violencia se presente como un modo de relacionarse con los otros y un sustrato que permea las relaciones sociales. En la medida que no se logra configurar la categoría de "semejante", los individuos no son capaces de construir la categoría de igualdad. La subjetividad de los "otros" no es representada como un límite efectivo y por lo tanto *"no opera la percepción de transgresión"*. (Duschatzky y Corea 2005: 25)

Esta reproducción y consolidación de episodios de violencia que frecuentemente protagonizan y casi siempre agonizan los más jóvenes y pobres, ha dado lugar a una especie de infantofobia que demanda mecanismos punitivos prematuros y permanentes para los calificados como "menores", que se convierte en el último escalón de un recorrido que desde la década del noventa plantea una dinámica de profundización de los mecanismos de aislamiento social reproductores de la exclusión. En síntesis, la coyuntura marcaría una línea de continuidad entre un vaciamiento de sentido de las instituciones transformadas en "galpones" (Lewkowicz: 2006) a las instituciones "depósito" que pretenden invisibilizar el problema e inmovilizar en guetos o cárceles a los excluidos. (Wacquant: 2001; 2000).

El retraimiento de lo público y la lógica de "expulsión"

Las respuestas diseñadas por la sociedad uruguaya ante el incremento de la violencia y los delitos, magnificados por los medios de comunicación y convertidos en seria amenaza para la seguridad, tienden a profundizar el problema así como reducir las posibilidades de intervención efectiva de las políticas públicas que se promuevan.

En líneas generales, se puede señalar la existencia de dos tendencias: por una parte una profundización de la segregación de grupos sociales y por otra, la existencia de fuertes demandas ciudadanas que se inclinan por el incremento de los mecanismos pu-

nitivos como solución a los problemas. Algunos rasgos del contexto parecen proyectarnos a una especie de "medievalización" y para encontrar un símil con la realidad actual, posiblemente debamos replantear lo afirmado por Lucien Febvre respecto a un remoto pasado caracterizado por la omnipresencia del temor: *"miedo siempre y en todas partes"* (Bauman 2007: 8).

La respuesta ante esta construcción de la realidad recorre un camino que alimenta el círculo perverso de la exclusión: mayores niveles de segregación -entendida como deseo explícito de tomar distancia respecto a los *otros* percibidos como indeseables y peligrosos- profundizando las distancias sociales y menor nivel de tolerancia respecto a los instrumentos de inserción social y las políticas de "rehabilitación".[5]

En el primer aspecto, debe señalarse la extensión en la última década de un proceso que ha dado lugar a un creciente mercado "privado" de la seguridad y a un diseño territorial fuertemente estratificado que tiende al aislamiento de los individuos, planteando un conjunto de problemáticas y desafíos a futuro. Históricamente el proceso de urbanización y la configuración de redes de sociabilidad fueron factores que se conjugaron y alimentaron recíprocamente. Posiblemente sea necesario volver a comienzos del pasado siglo para ubicar un paralelismo con características similares a la actualidad: la inseguridad y el temor urbano de hoy, adopta un tono de temor al contagio de enfermedades de pronóstico grave, dudoso tratamiento y penosos resultados.

De acuerdo a Bauman la convivencia bajo la modernidad capitalista supone un modelo que combina facetas emancipatorias y coercitivas, cada una de ellas volcadas hacia un sector diferente de la sociedad, agudizándose hoy las tensiones entre las demandas por ampliación sin límites de las libertades individuales y los imperativos de consumo, con sectores de la población a los cuales se niegan ambas posibilidades y para los cuales se propone sofisticadas formas de confinamiento. (Bauman: 2003).

En este sentido es posible avizorar como tendencia, un proceso que antes que llevar hacia una creciente intercomunicabilidad entre individuos y grupos, parece orientado hacia la expulsión de los *otros*, elaborando una construcción cognitiva donde el desconocido o diferente se transforma en un sospechoso imposibilitado de hacer parte de un *nosotros* colectivo. La ausencia o renuncia a los contactos promueve una ajenidad perceptiva que alimenta comportamientos, estéticas y éticas que se reafirman en los

5 Entiendo aquí las "políticas públicas de rehabilitación" en un sentido amplio, incluyendo desde la recuperación del entramado urbano, como las aplicables en el ámbito de la justicia de mayores y menores. Ellas comparten el común rechazo y por lo tanto destino incierto, como lo mostraran la indignación de los vecinos que impidiera el realojo y la regularización de un asentamiento existente en la Unión en Euskal Erria y el largo trámite pero escaso impacto de la Ley de Humanización del sistema carcelario. El ejemplo más reciente, es el caso Perera y la pública oposición al dictado de clases en secundaria como determinaba la medida alternativa dispuesta por la justicia

círculos cerrados donde son aceptadas y valoradas positivamente. Esta dinámica aleja la posibilidad de construcción de reglas de carácter universal y debilita la apelación a lo colectivo como forma de resolución de problemas. Como destaca Reis en su análisis del clásico estudio de Banfield, el abandono de los sentimientos básicos de confianza mutua en una comunidad, promueve un retiro defensivo hacia los límites seguros de los círculos mas íntimos; de allí que la falta de confianza generalizada lleve a los miembros de un colectivo a considerar el retraimiento hacia la esfera privada como su elección más racional (Reis: 1995).

Quienes más sufren este proceso, debido al envejecimiento demográfico de nuestra sociedad que obstaculiza la participación y visibilidad de demandas, y por los rasgos de una segmentación urbana que también es etárea, son los jóvenes de sectores populares, para los cuales la calle y los espacios públicos abiertos resultan de suma importancia para los intercambios y la socialización. Asimismo esta dinámica contribuye a la configuración perceptiva de dos infancias claramente diferenciadas: la figura inocente y frágil del niño del hogar y la situación de abandono-peligrosidad que reviste el menor de la calle. Para los primeros los problemas se califican como impulsividad, déficit atencional o neurosis, solucionables con pedagogos, psicoterapia y –en casos extremos- abogados privados. Los problemas de los segundos se transforman en inseguridad ciudadana y la solución reside en más policía, internamiento compulsivo o rebaja de la edad de imputabilidad penal.

Paralelamente a este proceso, es posible ubicar desde mediados de la década del noventa, crecientes demandas por profundizar los mecanismos punitivos. Apenas como un esbozo del estado de la opinión pública, podemos señalar las periódicas mediciones sobre la evaluación negativa en los ciudadanos acerca de los instrumentos legales y el funcionamiento de los mecanismos de control social, en particular la policía y la administración de justicia. El contexto indica un volumen importante de opiniones favorables –y fuertes demandas- por leyes que promuevan la creación de figuras delictivas nuevas y el endurecimiento de las penas para los delitos ya existentes. Esta configuración de las percepciones sobre una supuesta benevolencia del sistema penal y de administración de justicia, es inmune a la realidad que marca que nos encontramos entre los países del continente que posee tasas más elevadas de encarcelamiento; y que la mayor proporción de los privados de libertad está representada por jóvenes menores de veinticinco años. Paradojalmente, desde la recuperación de la democracia nuestra sociedad ha duplicado la cantidad de presos cada diez años, no obstante lo cual las demandas por mayor represividad se acentúan constantemente, pudiendo ser indicadoras del bajo umbral de tolerancia, síntoma de los niveles de desconfianza interpersonal y señalar las expectativas de orientación esperadas para el desarrollo de las políticas públicas.

Un acercamiento al tratamiento que distintos actores efectúan a través de los medios de comunicación, podría dar cuenta además, de lo que Garland llama el *"declinio del ideal de la rehabilitación"* (Garland 2005:41). El actual debate sobre el funcionamiento de las instituciones de reforma de adolescentes en conflicto con la ley, no permite considerar la eventual idoneidad sobre su principal objetivo (la rehabilitación) sino apenas evaluar –en forma crítica- su capacidad para evitar que los adolescentes no se fuguen. El funcionamiento de las instituciones de reforma, parece haber desplazando lo que debería ser su objeto principal de atención, esperándose que cumpla eficientemente apenas su rol punitivo en tanto "institución-depósito".[6]

Como último dato que puede ilustrar sobre esta creciente tensión en nuestra sociedad y las percepciones predominantes, podemos señalar la reciente encuesta que informaba que un 68% de los uruguayos estaba de acuerdo en que "hay que proteger la seguridad pública aunque se afecten los derechos y las garantías de los delincuentes y los presos"; en definitiva una clara apelación de los ciudadanos por resolver estos problemas en un marco que evidentemente se ubica "fuera de la ley".[7]

El quiebre civilizatorio

Si observamos el paisaje que ofrece el conjunto de tendencias sociales, es posible que los términos que describían procesos centrales característicos de la modernidad deban ser resignificados. Categorías como solidaridad, redes de interdependencia, participación, espacios públicos e inserción en colectivos, no pueden ser entendidas plenamente sin hacer mención a las ambigüedades y tensiones que hoy promueven.[8]

Una mirada global de las orientaciones presentes en la sociedad contemporánea, podría indicar que no era éste el futuro previsible, al menos si lo interpretamos a la luz de lo esperable como evolución del proceso civilizatorio. Por el contrario, la tendencia parece marcar un importante retroceso en varios planos. De acuerdo a los planteos de

6 De acuerdo a Garland se ha operado una transformación que marca un resurgimiento de las sanciones punitivas y de una "justicia expresiva" ante los movimientos de ira y resentimiento popular provocados por la criminalidad. Esta retórica del castigo, donde adquieren un lugar central los sentimientos y emociones de las víctimas que demandan el endurecimiento penal, es independiente del efecto real que puedan tener las medidas para reducir la cantidad de delito y representa una renuncia al propósito de rehabilitar a los infractores. (Garland: 2005)

7 Encuesta de FACTUM. Publicada en El País, 19 de julio de 2008.

8 Ciertamente que los procesos sociales complejos no son lineales, de allí que se plantea la idea de ambigüedades y tensiones. Como señala Pratt es posible la convivencia de tendencias "civilizatorias y descivilizatorias operando juntas con diversos grados de intensidad". Actualmente el uso de la violencia despierta mayor sensibilidad y permite la aprobación de la llamada "ley del cosconrón", a la par que los movimientos de furia colectiva frente al delito hacen renacer sentimientos de venganza poniendo en cuestión el vínculo entre desarrollo civilizatorio y la escala de sufrimiento demandada como castigo. (Pratt 2006: 15-16; 26)

Elías, en grandes líneas este proceso suponía la centralización del poder a través de la constitución del Estado Moderno que tenía como atributo el monopolio de la violencia legítima mediante la construcción de un orden basado en una racionalidad legal. Paralelamente se extendía la regulación de los comportamientos bajo reglas comunes y normatizadas que harían posible la inserción en configuraciones más complejas e interdependientes, en un proceso que comienza por las elites y se extiende entre los sectores populares por vía de la educación. Por último, a nivel cognitivo se operaban transformaciones a nivel de los individuos que toman consciencia de las ventajas del autocontrol de la impulsividad y agresividad renunciando al uso de la fuerza en sus relaciones recíprocas. La construcción de las subjetividades, debería inclinarse por un incremento del espíritu de previsión respecto al futuro, incorporando una mayor racionalización y la ampliación del campo de las restricciones en los comportamientos. Esta adopción generalizada de códigos y reglas comunes harían posible la inserción en figuraciones humanas y cadenas de interdependencia más sofisticadas y universales (Elías: 1987).

En ese sentido, la generalización de situaciones donde el uso de de la fuerza pasa a tener preferencia en detrimento de formas de relacionamiento marcadas por la persuasión y evaluación racional de fines y medios, puede ser indicativa de una reversión de la evolución esperada del proceso civilizatorio. El mayor autocontrol sobre la agresividad y la renuncia a la utilización de la violencia directa en beneficio del monopolio estatal, no surgen hoy como características predominantes de acuerdo a una serie de manifestaciones de violencia existentes. En otros términos, no parece afirmarse una mayor interdependencia entre los individuos conectados en redes cada vez más amplias, unidos por un sentido moral consensuado y colectivo. La segmentación y segregación urbana parece desafiar esa idea de la modernidad de afirmación del individualismo compatible con la inserción en colectivos que plantea intereses y demandas universales y no particularísticas, como eje estructurador de la ciudadanía. Los efectos del retraimiento de los espacios públicos, la pérdida de sentido de la ciudad vivida como sinónimo de desprotección y peligro, la profundización de la desconfianza interpersonal y la menor tolerancia frente a los *otros* distintos más que al universalismo tolerante a las diferencias que la modernidad propuso como ideal de ciudadano, nos acercan a una especie de "familismo amoral" donde opera una contracción de la moral que niega la noción universalizante de solidaridad (Reis: 1995).

La privatización de la seguridad promovida por la extensión del temor y la proliferación de armas en manos civiles, parecen indicar también la pérdida de credibilidad del monopolio de la violencia legítima en manos del Estado y una recurrente apelación a una violencia asumida por los particulares como mecanismo de resolución de los conflictos. Conflictos que, podría agregarse, manifiestan mayor nivel de violencia en cuanto

el autocontrol, el espíritu de previsión y la persuasión características del proceso civilizatorio parecen hallarse en franco retroceso, en tanto existe una creciente "destitución" de los agentes tradicionales que debían moldear e impulsar estas características en la subjetividad de los individuos. Menos reglas comunes de comportamientos, mayor énfasis en intereses particulares sobre los colectivos y afirmación de espacios territoriales y culturales autónomos, podrían ser el contexto que torna "incomprensibles" los actuales episodios de violencia banal o "sin sentido"; así como el marco que hace posible articular un lenguaje que resulta "inentendible" para un Senador que pretende realizar un viaje sin destino posible.[9]

Los límites del modelo de intervención

Como corolario de lo expuesto, es posible plantear que las políticas públicas encuentran límites que trascienden los meros aspectos de su gestión en términos de criterios de eficiencia o eficacia, para transformarse en problemas "filosóficos" que cuestionan las posibilidades y límites de un modelo de intervención pensado para una estructura de problemas que ha experimentado cambios radicales. Las debilidades y transformaciones de instituciones básicas de la modernidad delimitan una nueva dimensión de tensiones y conflictos, haciendo más notorias las dificultades de operar mediante un diseño de normativas, instituciones, categorías de conocimiento y políticas pensadas para una realidad que se resiste a ser comprendida dentro de los límites que imponen las mismas. Como señala Rosanvallon, las nuevas formas de exclusión cuestionan los principios organizadores de la solidaridad y la concepción tradicional de los derechos sociales, profundizándpse el cuestionamiento de las bases sobre las cuales se asienta el modelo de intervención del Estado. Esta situación de crisis permanente marcaría el agotamiento de un modelo pautado por tres principios básicos: la definición de "poblaciones objetivos" de políticas públicas, la elaboración de una legislación para proteger estos "colectivos vulnerables" mediante un conjunto de reglas y prestaciones; acompañado del diseño de un aparato institucional con trabajadores especializados que atienda las adversidades y deficiencias de las poblaciones comprendidas bajo la protección de "derechos" enunciados en los textos legales. (Rosanvallon 1995: 10, 189-190)

Por múltiples motivos este esquema hoy se encuentra en cuestión. Entre estos factores se ubican las dificultades para definir colectivos con precisión, en tanto los proce-

9 Se toma el caso del Motín en la Colonia Berro de 2005 por la repercusión mediática y el valor simbólico que el mismo posee, pero no es el único ejemplo. Lo planteado quizás pueda servir para explicar, entre otros episodios, el desconcierto ampliamente difundido por los medios de comunicación del veterano líder de la barra brava del club Nacional, respecto a los "códigos" de sus nuevos integrantes, entre otras conductas que exponen la aparente ausencia de racionalidad en los episodios de violencia de los jóvenes. Ver declaraciones de Ramón Jesús, El País del 19 noviembre de 2008.

sos de especialización productiva, flexibilización y precarización del trabajo están presentes en todos los niveles de la escala social y adquieren carácter permanente, resulta problemática la adopción de medidas de protección frente a realidades que, son antes individuales que colectivas y más permanentes que accidentales. Al mismo tiempo la complejidad de un mundo globalizado y complejo que acelera la velocidad de los cambios, resiente la capacidad de las normas legales para brindar certezas y protecciones; su propio proceso de elaboración y búsqueda de consensos parlamentarios dilata las decisiones y la capacidad de elaborar un ordenamiento que brinde certezas. Allí juega también un rol importante la imposibilidad de los científicos sociales en construir categorías conceptuales y metodologías de intervención que no sean objeto de disputas epistemológicas o morales.

Un ejemplo de esta situación puede ser ilustrado con la problemática de los adolescentes en situación de conflicto con la ley. Si bien la reflexión sobre la administración de justicia para jóvenes infractores de normas legales y el aparato institucional de reforma, han adoptado históricamente los recurrentes términos de crisis y fracasos para describir su real funcionamiento; el largo proceso de construcción de consensos que culminaron en el año 2004 con la aprobación de un nuevo Código del Niño y Adolescente, ya comienza a mostrar sus debilidades prácticamente desde su entrada en funcionamiento, al igual que la institucionalidad y las prácticas previstas en el mismo. De allí que podamos interrogarnos si las debilidades residen en la inadecuación de la normativa y las instituciones creadas en tanto falencias racional-burocráticas o el nuevo perfil de las problemáticas como las demandas de la población, tornan inadecuada la propia concepción del modelo de atención. Todo parece indicar que con el advenimiento de un nuevo panorama de exclusiones el modelo encuentra dificultades en los tres planos antes señalados. En primer lugar, las poblaciones a atender se desdibujan y resulta controvertible la posibilidad de "*constituirlas estadística, jurídica y administrativamente para convertirse en un objeto de la acción pública*".[10] (Rosanvallon 1995: 190).

En segundo lugar, la construcción de los consensos legales en una sociedad democrática se prolonga y los marcos jurídicos que resultan del debate de intereses y demandas contrapuestas, no siempre logran captar ni reparar el universo posible de

10 Un posible ejemplo del dilema que se plantea es cómo llenar estos requisitos con los protagonistas y agonistas más frecuentes de los episodios de violencia en el deporte, los locales bailables y los centros educativos. Vale recordar aquí que, por el homicidio del hincha de Cerro (Da Cunha) fue procesado un profesor de Filosofía; en el caso "los Rodrigos" el supuesto autor material es un menor (Vladimir) que no hace parte de lo que podríamos calificar "población en riesgo"; situación que se repite en el homicidio producido en la Discoteca Keops de Marindia.

situaciones que son complejas y cambiantes; siendo además frecuentemente objeto de disputa interpretativa y ocasionalmente fuente de efectos no deseados ni previstos.[11]

Por último, las instituciones son desbordadas por el incremento de las demandas, en un clima que simultáneamente reduce las posibilidades de intervención de la esfera estatal, al incorporar fuertes componentes de segregación, privatización y represividad.

En este marco contextual y atendiendo las características de los nuevos problemas, se sostiene que el ejercicio de administración de justicia para adolescentes infractores, enfrenta desafíos más profundos y complejos que los eventuales vacíos normativos susceptibles de ser corregidos mediante reformas legales o administrativas. De igual manera, y en lo que respecta a las instancias de reforma a los adolescentes en conflicto con la ley, la institucionalidad prevista no ha encontrado en las últimas dos décadas una razonable estabilidad que exprese un funcionamiento acorde a los fines previstos. La reciente creación del Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción (SEMEJI), vino a sustituir al Instituto Técnico de Rehabilitación Juvenil (INTERJ), que a su vez heredó las funciones de la División Establecimientos de Alta Contención (DEAC) que a su tiempo suplantó la antigua División Rehabilitación. En definitiva, cuatro nombres para atender una idéntica problemática, que afecta a la misma cantidad de siempre de menores infractores. Cabe la interrogante si se trata de un problema de ingeniería institucional, modificable con una nueva reestructura del organigrama de la institución rectora de las políticas de infancia. La habitual tentación es pensar que los problemas residen en el buque (la institucionalidad); el capitán (los liderazgos y los programas) o los marineros (los técnicos). Sin embargo, posiblemente lo correcto sería abordar los problemas que plantea el puerto de destino de ese viaje. No habría ya lugares claros de hacia dónde dirigir la nave; si aceptamos que evitar que los menores infractores se fuguen parece ser la principal demanda y único proyecto de la sociedad y los niveles de desocupación e informalidad laboral tampoco ofrecen perspectivas que el disciplinamiento o la imposición de la rigurosidad para un oficio rudimentario sean siquiera garantía de una remota vía de inclusión social. De allí que la gran paradoja sea que los antiguos programas disciplinarios que la "doctrina de la situación irregular" impulsara y que la actual normativa pretendiera superar, se nos aparecen como más humanizadores que la actual realidad que marca la imposibilidad de rehabilitar para un mercado de trabajo que ya no los necesita; o reinsertar en una sociedad que prefiere expulsarlos.

---

11 Valga como ejemplo la sentencia del Tribunal de Apelaciones de 3er.Turno, sobre el delito de violencia doméstica creado por la Ley de Seguridad Ciudadana en 1995. El fallo judicial señaló que "una vez más se optó por una solución política para un mal social", "que operó sobre efectos y no sobre causas" y que en consecuencia "desampara a quienes pretende tutelar". Sentencia No. 199 del 13 de noviembre de 1998.

En este sentido también es posible alertar de los riesgos que supone centrar exclusivamente las soluciones posibles en la inflación legal y la judicialización de los conflictos y las políticas sociales -que frecuentemente transitan el no deseado camino de la criminalización de la pobreza- como únicos mecanismos posibles y deseables para enfrentar las crecientes demandas. No sólo representan un recurso limitado para responder los desafíos actuales, al provenir los mismos de un ámbito cuya complejidad creciente resulta difícil abordar, sino que además su efectividad encontrará serios cuestionamientos de no contar con los imprescindibles compromisos de múltiples actores sociales y altos niveles de consenso social que reviertan la fuerte retracción que experimenta el espacio de "lo público".

Bibliografia

Bauman Zygmunt (2007) Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores, Barcelona, Paidós.

Bauman Zygmunt (2003) Comunidade. A busca por segurança no mundo atual. Jorge Zahar Editor. Rio de Janeiro.

Castel Robert (1997) Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Buenos Aires, Paidós.

Cohen Stanley (1988) Visiones de control social. PPU. Barcelona.

Costa Mara, Gagliano Rafael (2000) Las infancias de la minoridad. En: Duschatzky, Silvia (comp.): Tutelados y Asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad. Buenos Aires, Paidós.

Christie Nils (2004) Una sensata cantidad de delitos. Buenos Aires. Del Puerto.

Duschatzky Silvia, Corea Cristina (2005) Chicos en banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones. Buenos Aires, Paidós.

Elias Norbert (1994) A Sociedade dos Indivíduos. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

Elias Norbert (1987) El proceso de la civilización. Madrid, Fondo Cultura Económica.

Fitoussi J.P., Rosanvallon P. (1999) La nueva era de las desigualdades. Buenos Aires, Ed. Manantial

Garland David (2005) La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Barcelona, Gedisa.

Lewkowicz Ignacio (2006) Escuela y Ciudadanía. Disponible en: <www.inau.gub.uy/biblioteca/cla4.pdf> Visita: 10 de agosto de 2009.

Morás Luis E. (1992) Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores. SERPAJ. Facultad de Ciencias Sociales. Montevideo.

Pratt John (2006) Castigo y civilización. Una lectura crítica sobre las prisiones y los regímenes carcelarios. Barcelona, Gedisa.

Reis Elisa (1995) Desigualdade e solidariedade: uma releitura do "familismo amoral" de

Banfield. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Año 10, No. 29. Disponible en: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_29/rbcs29_02.htm>

Rosanvallon Pierre (1995) La nueva cuestión social. Buenos Aires, Manantial.

WACQUANT LOIC (2001) Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio. Buenos Aires, Manantial.

WACQUANT LOIC (2000) Las cárceles de la miseria. Buenos Aires, Manantial.

Tranquilizar y proteger

El miedo ante el asedio de los jóvenes violentos y el abismo de las instituciones

Luis Eduardo Morás[1]

La actual profundización de los miedos difusos y temores concretos puede ser comprendida como la reiteración histórica de un auge discursivo sobre el incremento de la violencia juvenil en general y la protagonizada por menores infractores en particular que se produce, sin embargo, en un nuevo contexto. El diseño tradicional de las instituciones *normalizadoras*, así como las de *reforma*, parecen dar muestras de un definitivo agotamiento, insinuándose una creciente erosión en la legitimidad del Estado para hacerse cargo de los problemas. De allí que sea posible señalar que la lógica de vigilar y castigar, presente signos de una mutación hacia un objetivo más modesto de *tranquilizar y proteger* a una sociedad *confundida e inquieta*.

En las sociedades contemporáneas, abordar el análisis de los temas vinculados a la seguridad parece dar como resultado más frecuente constatar la desconcertante distancia, con el sentido más remoto de la expresión. El término en sus orígenes vinculaba dos palabras (del latín *sine cura*: sin

1 Doctor en Sociología. Profesor Agregado de Sociología y Metodología. Director del Instituto de Sociología Jurídica, Facultad de Derecho, Universidad de la República. lemoras@hotmail.com

cuidado) que enunciaban un estado caracterizado por la confianza, serenidad y equilibrio, aspectos que hoy parecen estar en las antípodas de las reflexiones que se vinculan al concepto y los sentimientos que interpela su mención entre los ciudadanos.

Si bien nuestra realidad no escapa a una casi universal tendencia, algunos aspectos pueden ser resaltados dentro del común trasfondo de creencias sobre el desmesurado crecimiento del delito, la extensión de la inseguridad y la necesidad que se convierte en evidente para el sentido común, actores sociales y políticos, de administrar medidas punitivas más firmes.

El lugar de encuentro más frecuente para condensar los desvelos promovidos por un amplio conjunto de incertidumbres, se ubica en un espacio delimitado por la característica juvenil y vulnerable de los protagonistas de las inquietudes y alarmas, a pesar de que éstos resultan habitualmente antes receptores de rechazos y temores colectivos que portadores de esa violencia aparentemente sin sentido e incontrolable que en los relatos adquiere rasgos mitológicos. La infancia y adolescencia en general, pero en particular aquel sector que se ubica en situación de conflicto con las normas, constituye hoy el campo privilegiado para observar la dimensión de las transformaciones y desafíos que enfrentan las normas e instituciones que moldearon una época y se encuentran fuertemente desafiadas por la inadecuación instrumental, pérdida de sentido y erosión de su legitimidad.

Al igual que en el pasado, el emergente más inmediato en épocas de crisis, se sintetiza en el problema de los "jóvenes violentos" y de los "menores" como los frecuentes habitantes de una zona de riesgo cuya inusitada peligrosidad los convierte en una especie de "centauros": figuras postmodernas que sintetizan en variable dosis algunos rasgos de su condición humana con los insondables designios de lo bestial. Imaginario que en el viejo mundo se adapta a los inmigrantes y cuyas presencias parecen desmentir las expectativas y promesas depositadas en la universalización de un proceso civilizatorio que caracterizaría a la modernidad.

En el caso uruguayo además, sociedad que como pocas es asediada por las consecuencias del envejecimiento poblacional, la decrepitud de sus miradas sobre el futuro y la dimensión pedestre de sus utopías, este problema encierra algunas paradojas, o si se prefiere perversidades adicionales, en tanto los jóvenes son sometidos a una especie de doble victimización al reunir los peores indicadores sociales, de servicios y coberturas en combi

nación con fuertes niveles de prejuicios y sospechas; alimentando el círculo perverso de estigmatización y cumplimiento de la anunciada profecía anticivilizatoria.

Ciertamente que es posible que una lectura atenta de algunos episodios recientes, en su agregación, permita insinuar algunos preocupantes cambios en los comportamientos, pero éstos deberían ser abordados como la previsible consecuencia de la agudización de la exclusión social y la exacerbación de pautas de consumo opulentos, aspectos que han victimizado principalmente a los más jóvenes.

Realizar estas afirmaciones, sin embargo, no permite avanzar más allá de algo que ha sido constatado reiteradas veces por la literatura nacional, pero que no especifica cuáles son efectivamente las transformaciones y qué tipo de crisis ambienta, en la actualidad, estas percepciones sociales. Es posible que, si son colocadas en una perspectiva histórica, la novedad de las imágenes del desorden, adjudicación de responsabilidades y la consecuente expresión en demandas por profundizar el control institucional de la violencia juvenil y de los adolescentes en conflicto con la ley, puedan ser relativizadas. En efecto, un enfoque diacrónico permite ubicar la confluencia de visiones apocalípticas y soluciones radicales que, aunque cambien los términos que la definen, se mantienen a lo largo del tiempo. A modo de ejemplo, la situación real actual de las instituciones encargadas de la privación de libertad, más allá que la elocuente expresión de "reformatorio" haya caído en desuso, no parece diferir de la constatación que ya era denunciada en la década del cincuenta del pasado siglo, cuando el funcionamiento efectivo de los mismos los convertía en "deformatorios". Época, por otra parte, donde las fugas se sucedían y constituían motivo de reflexión parlamentaria y alarma pública. Del mismo modo, es reiterada la imposibilidad fáctica de definir si los cambios en los comportamientos delictivos son cuantitativos (más cantidad de hechos) o cualitativos (más cantidad de violencia en los hechos); o ambas cosas simultáneamente. La cuestión acerca del "discernimiento" es también un tema de debate recurrente, que parece ser irresoluble si atendemos que ya en el año 1955 se dejaba constancia que los jóvenes *"maduran antes"*. En definitiva, no resulta banal determinar si estamos en presencia de *menores infractores* y prima la condición etaria por sobre el desvío normativo; o si se trata de *delincuentes menores* que aun no completaron el ciclo vital y delictivo al cual están condenados por su origen. Asimismo, son apreciables las coin-

cidencias existentes respecto al pasado en la utilización con fines políticos o de intereses corporativos del "problema de los menores" y la incidencia de los medios de comunicación en la construcción de un sujeto social con peculiares características de peligrosidad (Morás 1992).

De esta breve síntesis, puede afirmarse que estamos ante la reiteración histórica de un *auge discursivo* sobre el abismo que imponen las conductas violentas y los comportamientos delictivos juveniles, así como la promesa de un *gran encierro* como panacea de problemas sociales más amplios. Una aproximación a la interpretación de las condiciones actuales para el surgimiento y desarrollo de estas concepciones debe incluir el contorno y dirección que poseen los cambios que se vienen operando en el mundo juvenil, a la luz de al menos tres aspectos: las carencias en los mecanismos de socialización y de las instituciones *normalizadoras*, las señales de un definitivo agotamiento del modelo de *reforma* caracterizado por las cíclicas crisis, y la extensión del miedo como un sentimiento determinante para la construcción de la realidad con el tipo de relaciones y reacciones que promueve.

En el primer aspecto pueden mencionarse las notorias debilidades en la capacidad instituyente dada la progresiva desarticulación operativa, el vaciamiento conceptual y deterioro de legitimidad de instituciones fundamentales que estructuraron el mundo de la infancia y adolescencia durante la modernidad. Esta "desilusión" si bien es general y afecta al conjunto de la sociedad, se hace más notoria en contextos de fuerte exclusión donde prima una "lógica del fragmento", que agudiza la ausencia de soportes relacionales alimentando el aislamiento, el rechazo y la represividad.

Por otra parte, la crisis del funcionamiento de las instituciones de "reforma de menores" hoy debería su deterioro y cuestionamientos a razones diferentes respecto al pasado. La propia denominación del organismo encargado de la atención de los adolescentes infractores confiesa cuál es el límite de su función administrativa: es un sistema que *ejecuta medidas* determinadas a los jóvenes infractores por parte de la justicia (SEMEJI). Esta definición dista de la ambición que perseguía, al menos en su nombre, la antigua estructura orientada a la atención de una similar población (División Rehabilitación) y al hacerlo parece reconocer tanto los actuales límites de su intervención como abandonar la antigua idea de que era posible "rehabilitarlos".

Como tercer elemento puede destacarse el miedo, sentimiento que si bien siempre ha estado presente, a la fecha se agudiza, en parte alimentado por el desánimo y la desconfianza generados por las imposibilidades institucionales señaladas, pero a su vez convirtiéndose en uno de los principales obstáculos para superarlas. El "sentimiento de inseguridad" parece haberse autonomizado y convertido en un problema en sí mismo, e independientemente de los factores que efectivamente puedan victimizar y de los mecanismos de protección que se puedan instrumentar, impone una dinámica que con sus exigencias profundiza el vacío de sentido de las instituciones *normales* y de *reforma*.

La desilusión con las instituciones normalizadoras

Un análisis de las instituciones[2] que moldearon la modernidad que refiera exclusivamente las consabidas deficiencias en los textos legales, marcos normativos que las regulan o las carencias estructurales existentes para su correcto funcionamiento, significa focalizar apenas una parte del problema. Sin negar la importancia de estos aspectos, aquí me interesa destacar que la gradual profundización del proceso de fragmentación social ha dado lugar a nuevas formas de sociabilidad y suponen, ambas tendencias, un serio desafío en la capacidad fáctica pero fundamentalmente simbólica de instituciones sociales básicas desde donde sustentar marcos cognitivos, relacionales y normativos comunes, construyendo criterios aceptables y universales sobre el orden social.

En una época paradojal, donde la comunicación de masas propone valores y pautas de consumo universales y homogeneizantes, ve multiplicarse con igual vértigo el aislamiento social de los márgenes informales, ocasionalmente desviantes y siempre desafiantes que desnudan los límites de la utopía. Un presente donde las promesas del pasado acerca de una apertura a la movilidad social ascendente sin otros límites que las virtudes y méritos de los individuos, evoluciona hacia su tipo polar opuesto: la con-

2 Si bien aquí se hace referencia en términos genéricos a "instituciones" y las más inmediatas son familia, educación y trabajo, no son las únicas que inciden y a su vez son afectadas por las transformaciones. El derecho y la administración de justicia constituyen un ejemplo elocuente de la tensa convivencia entre demandas y expectativas crecientes con los límites y fracasos de sus prácticas. La proclamación de nuevos derechos convive con el declive de la capacidad "regulativa del derecho"; haciéndose evidente "la incapacidad del Derecho para crear un régimen de convivencia (...) por su inadecuación para proporcionar o para devolver a las colectividades el sentido de permanecer unidas". (García Inda 2001).

solidación de un régimen de castas del cual parece difícil escapar en tanto las instituciones socializadoras (familia, comunidad, centros educativos, etc.), antes que igualar oportunidades e impulsar la integración, tienden a consolidar las desigualdades de origen.

La profundización de la fragmentación puede ser entendida como la ampliación de segmentos autorreferenciados que pierden su perspectiva del conjunto, y que actúan como "una frontera de referencia, pero no se constituye en un todo integrado y coordinado" (Tiramonti 2004). Esta lógica de reproducción de los espacios cerrados no integrados entre sí, controvierte un conjunto de postulados característicos de la modernidad y hace más notoria la crisis de los dispositivos y prácticas que caracterizaron las instituciones tradicionales.

En el caso de los jóvenes, se torna más alienante la contemporánea mezcla de fragmentación con globalización que estimula una exótica combinación de mensajes, instrumentos y consumos de pretendida proyección universal de una *era que no conoce fronteras*, con una traducción en comportamientos y sentimientos de pertenencia que sólo encuentran un espacio en las lógicas tribales que se reproducen en los intersticios y márgenes de la sociedad globalizada. Si las tesis de Bauman son apropiadas para referirlas al contexto latinoamericano podríamos ubicar con mayor pertinencia el rostro infantil y juvenil que poseen esos *excedentarios* y *superfluos* seres humanos, como las habituales *víctimas colaterales* y *residuales* de la peculiar combinación de orden, desarrollo económico y globalización predominantes (Bauman 2006).

En otros términos, esta extensión de una geografía caracterizada por el aislamiento y ajenidad señala una dificultad fáctica para el desarrollo en los mecanismos de socialización que permitan "internalizar" al "otro generalizado" y adoptar los roles adecuados a una diversidad de "submundos" (Berger y Luckmann 1972), por fuera de los estrechos márgenes que acotan unas "fronteras internas" donde se desarrollan las trayectorias de vida de una creciente cantidad de jóvenes.

En este contexto se ubica la profundidad del progresivo debilitamiento de las instituciones en su capacidad de orientar y regular los comportamientos, alimentando procesos de individualización despojados de marcos apropiados y comunes para construir una subjetividad compartida. Como afirma Lewkowicz podemos admitir que "el ciudadano es el tipo de sujeto constituido en torno de la ley" (Lewkowicz 2006, 6) y esta producción se

sustenta en dos instituciones básicas: el *núcleo familiar* y el *centro educativo*. Ambas instancias, consideradas durante la modernidad imprescindibles para la adscripción de los miembros de una sociedad en un colectivo interdependiente definido por valores y normas comunes, son objeto de cambios y cuestionamientos en su capacidad de brindar significados, un ordenamiento consensuado y aplicar criterios efectivos de control social a sus miembros. En lo que refiere a la educación, múltiples diagnósticos vienen señalando su debilitamiento como agente estructurador común a toda la sociedad; y según este autor, el sufrimiento de sus ocupantes se debe hoy a nuevas razones donde "ya no se trata de alienación y represión, sino de destitución y fragmentación; ya no se trata del autoritarismo de las autoridades escolares, sino del clima de anomia que impide la producción de algún tipo de ordenamiento" (13). De allí que se postule la existencia de un proceso de "destitución" que cuestiona la consistencia de instituciones fragmentadas, las cuales terminan convirtiéndose en "galpones". Sin una real capacidad de construir el ideal de "ciudadano" de la modernidad, su función se reduce a ofrecer una prestación acotada a las expectativas de sus ocupantes: "las instituciones no normalizan, no *forjan* subjetividad sino que brindan un servicio. La subjetividad se *forja* en otro lado o no se *forja*: en todo caso, la institución no tiene carácter instituyente sino que es un lugar donde se reparte capacitación, comida o becas" (18).

En una línea similar se posicionan Duschatzky y Corea, quienes relacionan este declive del rol de los espacios educativos y la familia con la reproducción de una violencia que se ha incorporado como un mecanismo de relacionamiento, el cual se consolida debido a las "condiciones de impotencia instituyente de la escuela y la familia, es decir en una época en que parecen haber perdido potencia enunciativa los discursos de autoridad y el saber de padres y maestros, que tuvieron la capacidad de interpelar, formar y educar en tiempos modernos". (Duschatzky y Corea 2005, 23)

La erosión de la capacidad de las instituciones para reducir la vulnerabilidad y la incertidumbre respecto al futuro, afecta a toda la sociedad, pero en particular a los jóvenes, para quienes se hace más difícil proyectarse en un futuro que tiene el signo de lo imprevisible, de lazos familiares débiles, de redes de relaciones y vínculos inestables, de contenidos y programas educativos inoperantes como medio para alcanzar metas valoradas socialmente, a lo cual se suman las dificultades para obtener un lugar y consideración en el mercado laboral. En definitiva, el progresivo declive de

las instituciones genera consecuencias en diferentes planos y tiene causas más complejas, profundas, adultas y antecedentes que los difundidos episodios de caos, desorden y violencia que ocasionalmente desarrollan sus no siempre resignados y jóvenes usuarios.

La desilusión con las instituciones de reforma

El optimismo y crédito abierto a la institucionalidad democrática, a partir de mediados de los ochenta, se transforma rápidamente, hacia fines de esa misma década, en un cambio de ánimo respecto a la realidad y los resultados de los marcos normativos, la administración de justicia y el control institucional de los adolescentes en conflicto con la ley. El conjunto de críticas, con su frecuente traducción en iniciativas legislativas, en su mayoría orientadas a reducir la edad de imputabilidad penal, comienzan a sucederse y hacen evidentes los signos de inadecuación de un modelo que basaba su legitimidad en una serie de presupuestos que entran en una definitiva crisis.

Muy sintéticamente puede afirmarse que los dispositivos de disciplinamiento, pero también de inclusión iniciados con la reforma educativa vareliana y luego complementados en 1934 con la creación del Código del Niño y la institucionalidad adyacente para el ejercicio del control social de los adolescentes que el sistema vareliano no contenía, estuvo asociado a un proceso general de modernización en distintos planos. Si bien este modelo especial de custodia, cuyas aristas paternalistas y tutelares basadas en la idea de peligrosidad de una población que fugaba de las instituciones "normales" han sido abundantemente señaladas por la literatura crítica, también puede señalarse que la matriz ideológica del disciplinamiento de la sociedad en general y de la atención a la infancia en riesgo en particular, podía mostrar cierta funcionalidad y exhibir un elevado nivel de legitimidad. Contaba para ello con el apoyo de un conjunto de indicadores empíricos como de las ideas sociales predominantes y se sustentaba en los argumentos del "conocimiento científico disponible". Estos tres aspectos hoy encuentran una seria dificultad para mantener su solidez argumental y obtener amplios consensos.

En efecto, la época de las reformas exhibía una estructura económica con un relativo dinamismo y, al demandar una mayor calificación de la fuerza de trabajo, hacía realidad para un importante sector de la población que la asociación entre educación formal y movilidad social ascendente

era una meta alcanzable. Y para los que eran arrojados fuera del sistema, era admisible la posibilidad de rehabilitarlos compulsivamente. Si bien los resultados de esa asociación entre educación y promesas de inserción y movilidad social, nunca alcanzó una forma universal, en el plano discursivo reproducía un modelo de sociedad que pretendía ser inclusivo y alimentaba imágenes sociales que favorecían esa pretensión.

En la misma línea, como producto de las teorías higienistas y las imposiciones obligatorias, los indicadores en el campo de la salud comenzaron a mostrar efectos positivos, entre otras áreas donde incorporarse voluntaria o compulsivamente al disciplinamiento revelaba algunos beneficios.

En definitiva, las estadísticas que en el campo de la educación y la salud expresaban algunos de los éxitos de lo que los contemporáneos llamaban "civilización", significaban indicadores que impulsaban nuevas reformas, alimentadas por una opinión pública receptiva al cambio, pero también por un creciente cuerpo de profesionales (maestras, educadores especializados, higienistas, asistentes sociales, planificadores, etc.) que se sumaban convencidos al campo de las reformas, o al menos eran seducidos por las oportunidades laborales que se abrían para el conocimiento científico de la realidad social y las terapias encargadas de transformarla.

En la actualidad, estos principios parecen no funcionar. Ni las estadísticas, con el poder que los números suelen poseer en determinados ámbitos, pueden ser concluyentes sobre los éxitos de las políticas económicas y sociales implementadas en términos de creciente inclusión, ni la propia realidad de los sectores más vulnerables que ven progresivamente debilitada su funcionalidad económica ya sea en su condición de productores o consumidores dentro de la actual lógica de desarrollo capitalista ofrece argumentos contundentes frente a la creciente "inutilidad para el mundo" que afecta a amplios sectores de la población.

Asimismo, tampoco la opinión pública parece ser receptiva, "solidaria" dirían los reformadores del siglo XIX, con el destino –y los costos- de incluir sectores sociales que parecen reproducirse a una velocidad mayor que la capacidad contributiva de los sectores relativamente integrados. Y si bien las nuevas aristas de la cuestión social actual y sus complejidades, han abierto un campo de intervención que no cesa de ampliarse para profesionales, educadores, técnicos y terapeutas sociales, las crecientes oportunidades parecen ser la incómoda contracara del debilitamiento de las herramientas conceptuales y metodológicas, que son permanentemente

cuestionadas o inoperantes para abordar una complejidad que se escapa de los textos y manuales de intervención. El conocimiento y los profesionales se ubican antes como parte de los propios problemas, que como árbitros convencidos de las soluciones posibles. A modo de ejemplo, en la actualidad un bienvenido espíritu crítico en las ciencias humanas, hace "imposible de ser pensadas" posturas como la sostenida por el doctor Francisco Soca, quien respecto a las eventuales consecuencias no deseadas de la vacunación antivariólica, hace el reconocimiento de que "nada de firme sabemos sobre estas *cuestiones*", consideración que no le impide sostener su convicción acerca de que " si por temor de equivocarnos, renunciamos a la acción, nos condenamos a una perpetua inmovilidad, ¿qué sería de la sociedad, qué del progreso? (Morás 2002, 138)

Para muchos, entre los cuales se cuenta el médico legislador, el espíritu de la época señalaba la existencia de un interés colectivo superior y la necesidad de la sociedad en conservarse y que "delante de esta consideración deben callar todos los derechos individuales" (134).

Estas breves reflexiones podrían servir como argumento para señalar que la era del disciplinamiento estuvo regida por una combinación de factores, donde la funcionalidad económica de las transformaciones estuvo asociada a medidas restrictivas que afectaban derechos individuales y eran realizadas en un marco cultural donde el discurso positivista de confianza en la ciencia permeaba una opinión pública que mayoritariamente acompañaba las reformas y percibía sus beneficios o al menos creía en las posibilidades futuras de alcanzarlos.[3] Estos aspectos, por el contrario, parecerían estar hoy ausentes o fuertemente debilitados.

Por otra parte, el reconocimiento legal y la consolidación jurídica de un conjunto de nuevos derechos, entre otros motivos, hacen hoy inviable posturas como la enunciada por el médico-legislador que expresaban las virtudes de un Estado que debía ser fuertemente interventor anteponiéndose a consideraciones y derechos individuales.

3 Ciertamente que hay que ser cautos con la distancia entre los efectivos logros y las percepciones de la época. Existieron demandas e iniciativas para erradicar viviendas insalubres y construir conjuntos habitacionales integradores, aunque también se consolidan barrios como el Prado, espacio residencial donde para muchos contemporáneos se respiraba el "aire puro" a prudente distancia de los contactos sospechosos de extraños potencialmente peligrosos y extranjeros afectados por exóticas enfermedades.

El miedo como articulador de la sociabilidad

Nuestro país no resulta ajeno a una tendencia registrada en el mundo occidental en las últimas dos décadas: desde la restauración democrática se produce un movimiento caracterizado por el moderado crecimiento de los delitos, un incremento importante del número de personas privadas de libertad y una extensión del temor que supera a los anteriores. Los datos de opinión al año 2009 lo confirman al señalar que, por primera vez en las mediciones que se realizan, la delincuencia se ubica como el "principal problema" de los ciudadanos, superando a la desocupación. Esta percepción es compartida por amplios sectores sociales, que más allá de pequeños matices, responden a todo el espectro ideológico, grupos etarios y niveles educativos.

Los miedos difusos y temores concretos se encuentran entre los principales impulsores de cambios en diversos planos, pudiéndose ubicar al menos tres dimensiones relevantes que son afectadas por los mismos: las interacciones cercanas y cotidianas que se desarrollan a nivel de la *sociabilidad*, su impacto en un plano más general de la *solidaridad* de características abstractas, anónimas y universales y las consecuencias que devienen en exigencias por *punitividad* como eje articulador para el diseño de las políticas públicas.

En el primer aspecto, la extensión de nuevas narrativas, actores y situaciones que promueven la inseguridad elaboran una cultura del miedo como figura omnipresente y barrera invisible que se convierte en una construcción social significativa para abordar la "configuración y procesos de sociabilidades, y de formación de los instrumentos del orden y del desorden que diseñan dialécticamente la acción de los sujetos y grupos en relación" (Koury 2005, 2).

La extensión, profundización y permanencia de situaciones de exclusión delinea percepciones donde predominan visiones de asedio permanente de los "otros", que se hacen más profundas entre sectores débilmente integrados que conviven en cercanía geográfica con los más vulnerables. El tipo de respuesta más inmediata y frecuente frente al miedo genera una dinámica que implica "evitar el contacto a través de barreras mentales, culturales y materiales que se traducen en una disminución de los contactos sociales o en una ideología intolerante y vigilante" (Villa, Sánchez, Jaramillo 2003, 16)

En este sentido "el miedo no es visto apenas como amenaza, sino también como posibilidad de una nueva articulación reactiva" (Koury 2005, 2) elaborando diálogos sociales caracterizados por el rumor, la sospecha, la cotidianeidad de la tragedia que acecha y generalmente tiene el rostro juvenil. Como señala Rico: "el miedo, la inseguridad y la violencia pasaron a ser factores importantes de cohesión social", e incluso "los prejuicios sociales (la desconfianza y la sospecha) cementan buena parte de los comportamientos a partir de los cuales la gente organiza su vida cotidiana, sus respuestas inmediatas, sus diálogos informales" (Rico 2008, 91). Asimismo, como el citado autor señala, los habituales relatos despojan al miedo de su historicidad; los miedos del presente son los más agudos y su lectura elude la existencia de otros temores en el pasado reciente cuando tenía otros protagonistas y razones. A su vez, en una sociedad envejecida, los miedos actuales celebran el pasado más remoto cuando "se podía vivir con seguridad". Las amenazas y los miedos, en tanto traducen una de las lecturas posibles del mundo debe incluir una mirada histórica, operación que adquiere sentido en nuestro país cuando se lo vincula con las imágenes del orden perdido de una sociedad que se articuló desde las figuraciones de país hiperintegrado, sociedad amortiguadora y un estado que podía ser pensado como "escudo de los débiles". Íconos fundadores de una época suavemente ondulada, pretendidamente sin conflictos ni violencias, que en la actualidad por múltiples razones se encuentra fuertemente cuestionada. De allí que pueda afirmarse que las actuales imágenes del desorden, asumidas como exclusivo producto de la gestualidad amenazante de los jóvenes excluidos, son interpretadas y amplificadas desde el espejo deformado de un mítico pasado.

La construcción de nuevos vínculos sociales elaborados a partir del sentimiento de temor, al construir una imagen amenazante del "otro" y asumir la irreversibilidad de los procesos de exclusión, nos ubica en un segundo conjunto de efectos y hacen pertinente la expresión de Beck acerca de que "la solidaridad surge por miedo" (Beck 1998, 56).

En este sentido, es posible argumentar que una nueva forma de solidaridad se está gestando, y no parece encontrar sus raíces en la interdependencia creciente entre miembros heterogéneos, sino que al nacer de la profundización de la desconfianza interpersonal, el rechazo al diferente y reducir la funcionalidad del ahora prescindible aporte de los "otros" al colectivo, parece insinuar como resultado un proceso inverso a lo espe-

rado por las formulaciones clásicas de Durkheim: desarrollo a nivel de las sociedades nacionales de una solidaridad cercana al tipo ideal "mecánica" y ampliación de formas represivas del derecho vía inflación de códigos penales, que paradojalmente es contemporánea a la profundización de la interdependencias globales. El delito organizado puede dar un ejemplo de estas tensiones: producto de la interdependencia funcional y la división del trabajo (delictivo) que no conoce fronteras, tiene como consecuencia inmediata promover demandas locales por mayor represividad, esfuerzo tan efectivo como mensaje hacia el último y más débil eslabón de productivas cadenas delictivas, como infructuoso para administrar en el ámbito internacional la forma de "restituir" daños provocados o negociar beneficios generados.

Por último, la inflación de la población carcelaria y la dimensión del despliegue de mecanismos defensivos privados no pueden ser totalmente explicadas por el crecimiento de los delitos. Desde 1985 se ha duplicado la cantidad de presos cada diez años al tiempo que la privatización de la seguridad se ha convertido en uno de los sectores más dinámicos de la economía. A pesar de este desarrollo de las rejas, tanto públicas como privadas y la aprobación de leyes más severas, no se logró el objetivo de gobernar los miedos, lo cual impulsa una lógica que lleva a la erosión de la legitimidad del Estado para hacerse cargo del problema, dando razón a la idea que los miedos se transforman en una poderosa fuerza política.

En síntesis, el deterioro de la funcionalidad y la pérdida de confianza en la capacidad de las instituciones para disciplinar y modificar el estado de "desorden", alimenta la desconfianza interpersonal, reafirma mecanismos de exclusión y a su vez impulsa el crecimiento de la reclusión como solución a las ansiedades y temores, a pesar del descrédito en que se encuentran los programas de rehabilitación. La tentación y el riesgo para el poder político es hacerse eco de las insaciables demandas de punitividad y que su acumulación determine "cambiar pequeños miedos y desconfianzas por el gran terror" construyendo "Leviatanes autoritarios y violentos, sin rastros de benevolencia o sabiduría" (Uribe 2002, 45).

De vigilar y castigar a tranquilizar y proteger

La vulnerabilidad y la incertidumbre son dos características humanas a partir de las cuales se moldea el "temor oficial" y, como señala Bauman, actualmente los estados no pueden hacer nada para "aplacar la incertidum-

bre" (Bauman 2005). A esta consideración podemos agregar la desconcertante constatación que sociedades donde se producen "ciclos virtuosos" de crecimiento económico, descenso del desempleo y extensión de coberturas sociales, tampoco logran reducir la vulnerabilidad. Al menos entre los más jóvenes o a nivel de las percepciones sociales que, asediadas por el temor, se inclinan por elaborar "una narrativa cívica nueva y menos inclusiva" (Garland 2005). Esta realidad señala tanto los desafíos como los límites de las estrategias de control social futuras: deben considerar el "retorno" de las víctimas cuyas tragedias ocupan los primeros planos de los medios de comunicación y la continua ampliación del campo de la seguridad con nuevos temas que elaboran una "agenda imposible", al tiempo que se diluye la capacidad instituyente frente a la dimensión de los problemas y gana espacio en la opinión pública la idea que "nada funciona".

En esta dirección se debe destacar que el mensaje de los medios parece componer un cuadro destinado a "confundir y alarmar", donde resulta difícil encontrar racionalidades en los protagonistas de las "violencias" y el espacio del discurso se reduce casi totalmente a exhibir la furia de las ocasionales víctimas y de los intereses corporativos afectados. Al frecuentar una interpretación de los conflictos existentes desde una perspectiva de "frontera interior" -situada "en todas partes y ninguna" (Balibar 2005)-, alimentan una imagen de constante asedio de menores que deambulan en procura de nuevas víctimas, jóvenes desarraigados que "miran" durante horas el liceo desde el exterior, "aguantes" de hinchadas desencajadas a punto de desarrollar violencias desmesuradas e imprevisibles en los espectáculos deportivos y "zonas rojas" impenetrables que se extienden promoviendo el desorden urbano. Si algo en común tienen estas imágenes, es la condición juvenil de los actores y la constante reproducción de mensajes que destacan las irreparables roturas urbanas que dividen la ciudad y separan colectivos.

En un contexto histórico donde el poder configurador que tienen los medios masivos se ha profundizado, las periódicas "misas de dolor" traducen una mirada parcial, confusa e inquietante de la realidad a un público ávido por consumir una variable combinación de tragedia y comedia cotidianas.

Por otra parte, la continua ampliación del campo desviante determina que la construcción de la noción de seguridad -ahora "imposible de ser pensada" como sinónimo de confianza sino como su contrario- no pueda

ser entendida sin adjetivos y los ha ido mutado según ciclos en los cuales se destaca su característica de ser: pública, nacional, ciudadana o humana. Los instrumentos han ido variando y pasaron de la delación y el exterminio al "enemigo interno" a un conjunto de acciones difusas que se desarrollan en múltiples planos y requieren la colaboración de diferentes organismos y actores.

En última instancia, la inclusión de los múltiples componentes de lo que puede considerarse vinculado al campo de la seguridad, en un mundo complejo signado por la incertidumbre, significa la elaboración de una agenda imposible de atender y esta realidad es posible que esté impulsando una todavía indefinida mutación del modelo disciplinario cuya anatomía describiera Foucault en sus clásicos trabajos.

En los últimos años, la orientación de los dispositivos y estrategias destinados al "disciplinamiento" y al objetivo de "vigilar y castigar" a sectores específicos de la población caracterizados por su "peligrosidad", sin abandonar todavía sus características tradicionales, parecen incorporar como objetivo prioritario el de "tranquilizar y proteger" [4] a amplios sectores sociales caracterizados por el sentimiento de inseguridad y la medieval extensión del "miedo siempre y en toda parte" (Bauman 2007).

De resultar plausibles las afirmaciones realizadas en los apartados anteriores respecto a que estamos ante un fuerte declive de las instituciones *normalizadoras* tradicionales y que se abandona el propósito de *reformar* a quienes no encuentran un lugar en ellas; y de aceptarse que el contorno y dimensión de los fracasos no resultan desconocidos para el promedio de los ciudadanos insertos en una modernidad "reflexiva", así como que las "disciplinas humanas" ven deteriorada su capacidad "examinatoria", puede inferirse que algunos de los elementos del complejo disciplinario y correccional de la modernidad evolucionan hacia un nuevo horizonte.

En este sentido, es posible que las nuevas estrategias reduzcan la ambición de sus aspiraciones y nacen antes de la impotencia que del desarrollo pleno de sus capacidades panópticas. El conjunto de incivilidades se hace tan vasto como inasible, y las urgencias del miedo demandan soluciones inmediatas; vastos sectores acuciados por el sentimiento de venganza

4 Tomo el término de la obra "Rassurer et protéger" de Jean Delumeau y lo utilizo como espejo del clásico de Michel Foucault. Evidentemente que no se hace juicio de valor sobre la efectividad que puedan lograr las políticas implementadas, que bien pueden obtener el efecto contrario a lo que enuncian ambos términos.

y la convicción de que "nada funciona" exigen medidas crueles y visibles, transformándose en uno de los principales factores al momento de diseñar la agenda política. Los síntomas de impotencia de las instituciones para aplicar el modelo de "vigilar y castigar", en tanto "mecanismos" e "instrumentos" para tal fin, dejan de funcionar[5], llevan a privilegiar la atención a las consecuencias del estado de incertidumbre, confusión y alarma de una opinión pública que comienza a cuestionar la capacidad del Estado en hacerse cargo del problema y se inclina por la búsqueda privada de mecanismos de protección.

No parecía ser ésta la evolución esperada de las disciplinas y los castigos ni el rol de las ciencias humanas; y si bien siempre el campo de la delincuencia funcionó como un "observatorio político" y su control una señal para toda la sociedad, hoy parece ser que la prioridad de los mensajes no está dirigida a los potenciales desviantes y violentos, sino fundamentalmente a quienes tienen miedo.

Quizás sea posible hipotetizar que la tendencia hacia el futuro de las políticas educativas y sociales sea perder terreno frente al encarcelamiento masivo; debilitándose el contenido pretendidamente *normalizador* de las primeras hacia los sectores populares y convirtiéndose la segunda -igualmente desacreditada en tanto ámbito de resocialización- en el vehículo de un mensaje finalista de "tranquilizar y proteger" a una sociedad "confundida e inquieta" ante lo que se percibe como el descontrol de los delitos y la violencia social protagonizada por aquella parte de los jóvenes, que como siempre están "perdidos", pero que ahora, además, resultan simbólica y fácticamente "irrecuperables".

5 Varios ejemplos concretos de esta dinámica pueden ser señalados. Las cámaras de seguridad en los espacios públicos adquieren un rol totémico y parecen ser portadoras de significados dirigidos a "nosotros"; dado que su baja resolución de imagen no permite identificar a los "otros" sospechosos, por lo cual no funcionan para los objetivos que creemos tienen, aunque tranquilice conocer su simbólica existencia. La exigencia del certificado liceal para acceder al cobro de la asignación familiar es un rito que antes que clasificar, examinar o controlar a una población en situación de riesgo, genera múltiples problemas y contradicciones al interior de los propios centros educativos. El inusitado despliegue policial en los partidos clásicos de mayo de 2010, podría ser otra señal destinada a fortalecer entre la población el nuevo rol de las políticas de seguridad basadas en la idea de tranquilizar y proteger, más allá que para hacerlo haya tenido antes que existir una campaña mediática que efectivamente logró confundir e inquietar.

Bibliografía

BAUMAN, Zigmunt: *Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores.* Barcelona. Paidós. 2007.

BAUMAN, Zigmunt: *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias.* Buenos Aires. Paidós. 2005.

BALIBAR, Etienne: *Violencia, identidades y civilidad.* Buenos Aires. Gedisa. 2005.

BAYCE, Rafael: *Cinco tareas de Hércules.* Montevideo. Trilce. 2005.

BECK, Ulrich: *La sociedad del riesgo.* Barcelona. Paidós. 1998.

BERGER, P. y Luckmann, T.: *La construcción social de la realidad.* Buenos Aires. Amorrortu. 1972.

DELUMEAU, Jean y otros: *El miedo. Reflexiones sobre su dimensión social y cultural.* Medellín. Corporación Región. 2002.

DUSCHATZKY, S.; COREA, C.: *Chicos en Banda. Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones.* Buenos Aires. Paidós. 2006.

FOUCAULT, Michel: *Vigilar y castigar.* Buenos Aires. Siglo XXI. 1989.

FOUCAULT, Michel: *La verdad y las formas jurídicas.* Barcelona. Gedisa. 1991.

GARCÍA INDA, Andrés (2001) "Cinco apuntes sobre derecho y posmodernidad" en *Revista Doxa* No. 24, 2001.

GARLAND, David: *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea.* Barcelona. Gedisa. 2005.

KESSLER, Gabriel: *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito.* Buenos Aires. Siglo XXI. 2009

KUORY, Mauro: "Tenso convívio. Sociabilidade, medos, hierarquização e segregação em um bairro popular" en *Revista de Antropología Experimental,* Universidad de Jaén, 2005.

LEWKOWICZ, Ignacio: *"Escuela y Ciudadanía. Una relación en cuestión".* Disponible en http://www.inau.gub.uy/biblioteca/clase%204%20-%20Lewkowicz.pdf. 2006

MORÁS, Luis E.: *De la tierra purpúrea al laboratorio social.* Montevideo. Ediciones Banda Oriental. 2002.

MORÁS, Luis E.: *Los hijos del Estado.* Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales-SERPAJ. 1992.

PATERNAIN, R; SANSEVIERO, R. (comp.): *Violencia, inseguridad y miedos en Uruguay. ¿Qué tienen para decir las Ciencias Sociales?* Montevideo. FESUR. 2008.

PRATT, John: *Castigo y civilización. Una lectura crítica sobre las prisiones y los regímenes carcelarios.* Barcelona. Gedisa. 2006.

PREVENIR, REPRIMIR, DESISTIR. LOS DILEMAS DE LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Luis Eduardo Morás

"Si no somos capaces de vivir enteramente como personas, al menos hagamos todo para no vivir enteramente como animales".

José Saramago. Ensayo sobre la ceguera.

Cuál es la cifra que representa una "sensata cantidad de delitos" se pregunta Nils Christie (2004). Responder esta interrogante refiere inevitablemente a definir el tipo de respuesta que se articula y le adjudica un sentido a la realidad delictiva existente. Como enseñaba Simmel, para una importante corriente de la sociología los problemas sociales no poseen una realidad ontológica, siendo posible afirmar que el tipo de solución que se postula para los problemas percibidos, hace a la propia naturaleza y contorno de los mismos. Esta posición, puede ser compartida por clásicos como Durkheim ("no lo condenamos porque es un delito, es un delito porque lo condenamos") o Beccaria, que realiza su fundacional aporte estableciendo esa estrecha relación en el propio título de su obra ("De los delitos y de las penas").

La realidad de los delitos y los cambios en los discursos, prácticas y respuestas de la política criminal en las últimas décadas parecen darle un nuevo impulso a este argumento: la extensión de un difuso "malestar" ciudadano involucra un amplio conjunto de situaciones de violencia, "incivilidades", conflictos de diversa índole y gravedad, que no se agota aunque incluya los tradicionales delitos tipificados en los códigos penales. Las respuestas frente a este fenómeno han sido variadas, provocando transformaciones del campo del control social, al mismo tiempo que alimentan una ampliación de los comportamientos y situaciones que deben ser administradas y los actores que deben ser involucrados en su atención. En líneas generales representa el pasaje del componente delictivo típico de la modernidad

con la intervención de un esquema disciplinario basado en la "aplicación de la ley" para el mantenimiento del "orden público" y con la cárcel como institución privilegiada para los fines del "control y reforma de los delincuentes", hacia un modelo que podría afirmarse se encuentra "en disputa". En grandes líneas, un análisis de la "historia reciente" de las políticas de seguridad evidenciaría la existencia de dos claros paradigmas antecedentes: el orientado por los principios de la Doctrina de la Seguridad Nacional del período autoritario con un "enemigo interno" enmarcado en la lucha contra la subversión, y en la etapa posdictadura el de la Seguridad Pública. Las actuales orientaciones parecen señalar una disputa por la hegemonía de las políticas de seguridad, resultando indefinidas y contradictorias sus actuales características, así como la evaluación de sus objetivos y las tendencias de evolución.

En estos términos resulta claro que el universo de problemas que las políticas contribuyen a delinear, no son idénticos a los que caracterizaban la realidad hasta mediados de la década del noventa. Tanto por la realidad fáctica de los conflictos y desviaciones que se presentan, como por las percepciones sociales –que conviene señalar para evitar equívocos también se traducen en consecuencias fácticas- como por los cambios en la ecuación de partidos en el poder actualmente existente. Respecto a este último punto, es posible sostener que el advenimiento de regímenes políticos de izquierda en la región ha impulsado una reflexión no exenta de polémica, sobre la superación del modelo Seguridad Pública por una visión más amplia de los fenómenos involucrados e impulsado cambios en los mecanismos para resolverlos. Naturalmente que resulta pertinente señalar la existencia de una estrecha relación entre régimen político y políticas de seguridad, por lo cual los cambios operados en los mismos algún efecto deberían tener, excepto que se adopte la postura extrema de afirmar que los cambios fueron gatopardescos y que nada ha variado desde el Consenso de Washington hasta hoy, en términos de los regímenes políticos gobernantes. Otra cosa resulta afirmar que la magnitud, dirección y evolución que los cambios adquieren ofrezcan un panorama definido.

En este sentido es que se afirma que las tensiones actuales no resultan tan evidentes como el anterior pasaje de la "doctrina de la seguridad nacional" que caracterizaba a los gobiernos autoritarios, al modelo de la "seguridad pública" de las democracias emergentes en la década del ochenta. Los tipos de delitos y los perfiles de delincuentes que las políticas criminales definieron en los anteriores períodos, hoy parecen agotados frente a la profundización de los procesos de globalización en la etapa de desarrollo actual de la modernidad. Los cambios se producen en múltiples planos, incluyen factores de análisis tradicionales como la familia, la educación y el empleo, y otros son más recientes y se están procesando

como la "fragilización" de los roles adultos y la extensión de la "libertad biográfica" que tienen como contracara el desdibujamiento de los soportes relacionales y la incertidumbre respecto al futuro.

La etapa actual de la modernidad, para ser aprehendida más precisamente debe ser adjetivada como "reflexiva", "tardía" o "líquida", y parece requerir el diseño de políticas de seguridad más extensas, las cuales también para ser mejor comprendidas resultan adjetivadas con términos como "humana", "ciudadana" o "sostenible". Esta evolución ha significado un cambio en los propósitos y funciones de los agentes encargados del control social (normas, justicia, policía y cárceles) y la incorporación de nuevos actores (sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales, empresas, etc.); que al tiempo que intentan responder al nuevo perfil de problemas, generan demandas que alimentan un volumen mayor de nuevos riesgos a ser gestionados.

Asumiendo que las políticas de seguridad no son la mera respuesta a problemas preexistentes, sino que mantienen una relación dinámica con los mismos, en este trabajo se abordan los dilemas y riesgos implicados en su elaboración para enfrentar un conjunto de desafíos que, en buena medida, son moldeados por las propias respuestas diseñadas.

Una aproximación a las violencias.

Desde la restauración democrática se produce un movimiento caracterizado por el crecimiento de los delitos, un incremento del número de personas privadas de libertad mayor al crecimiento de los delitos y una extensión del temor que supera a los anteriores. Como señala Ortiz de Urbina (2006), este fenómeno parece caracterizar un movimiento registrado en el mundo occidental en las últimas dos décadas, no resultando ajeno el Uruguay y los países del continente.

Resulta paradojal que esta corriente de pánico con aumento de los delitos y surgimiento de nuevas formas de violencia, coincida con los procesos de recuperación de las instituciones democráticas.[1]

1 Una posible interpretación debe considerar lo señalado por José Nun acerca de que "mientras las democracias más consolidadas se basan en un pacto social orientado a generar bases tanto para el crecimiento económico como para el aseguramiento de condiciones sociales de bienestar (...) esto ha estado ausente en la mayoría de los países latinoamericanos. Por el contrario, en nuestra región las transiciones a la democracia se produjeron junto con un incremento dramático de la pobreza y el desempleo (o el empleo precario) y una profundización de la inequidad social". (Cálix, 2007).

Los datos indican que "durante los 80 las tasas de criminalidad en América Latina se duplicaron en comparación a la década anterior. En los 90 se triplicaron, y desde entonces no se han reducido en forma significativa. Hoy, las tasas de criminalidad de la región superan entre tres y cinco veces la tasa promedio mundial"; lo cual nos convierte en "una de las zonas con mayores índices de criminalidad y violencia". (Chinchilla, citada por Cálix, 2007)

Si observamos la realidad nacional promediada por quinquenios de gobierno, encontramos como tendencia general un volumen de delitos contra la propiedad (hurtos y rapiñas) que señala un crecimiento significativo desde la primera administración democrática en 1985. Como lo muestra el Cuadro 1, los delitos de homicidio crecen también hasta el período 1995-1999, cuando se estabilizan e incluso comienzan a mostrar un leve descenso en los siguientes períodos.

Cuadro 1: Promedio de Homicidios, Hurtos y Rapiñas (1985-2007)

	1985-89	1990-94	1995-99	2000-04	2005-07
Homicidios	157	200	220	212	196
Hurtos	46.956	52.352	52.079	78.916	106.559
Rapiñas	1.894	2.736	5.000	7.097	8.798

Elaboración propia. Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis. Ministerio del Interior.

Si bien es válida la precaución metodológica expresada en el Cuadro 1 (considerar períodos largos y no fases de variación interanual para moderar cambios puntuales) un análisis específico de la administración de gobierno iniciada en 2005 respecto a las anteriores, indica como tendencia una reducción en la proporción del crecimiento anual del total de delitos denunciados, e incluso una reducción en el volumen de los mismos si se exceptúan las rapiñas.(Cuadro 2) En el caso de los homicidios, desde el máximo alcanzado en el año 2002 de 231 homicidios consumados, los mismos muestran una tendencia a la baja, que parece revertirse en el primer semestre de 2009, cuando crecen un 31% respecto al 2008 de acuerdo a los últimos datos difundidos.[2]

Cuadro 2: Denuncia de Homicidios, Hurtos y Rapiñas. (2000-2007)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Homicidios	214	218	231	197	200	188	203	194
Hurtos	60.608	68.833	76.108	89.853	98.409	110112	105.043	103.523
Rapiñas	6.751	6.147	8.483	6.933	7.055	8352	8.867	9.174

Fuente: Departamento de Datos, Estadísticas y Análisis. Ministerio del Interior.

Estos datos estadísticos, sin embargo, representan una parte de la realidad, por cuanto reflejan la cantidad de delitos tipificados como tales por el código penal y que son objeto de denuncia policial y registro oficial. Para una lectura del marco situacional más amplia y que exprese cabalmente el volumen de violencia existente, deben incluirse otros episodios que pueden apenas ser esquemáticamente delineados, en tanto no siempre representan delitos denunciados y registrados. En esta dirección puede hacerse referencia a un conjunto más indefinido de hechos de violencia que se reproducen tanto en el ámbito familiar, como en los centros educativos, locales bailables y en el deporte. Una lectura de conjunto de estas situaciones a las cuáles deberíamos sumar el volumen de suicidios, la letalidad en los accidentes de tránsito, la violencia en las relaciones interpersonales y la creciente apelación a una justicia por mano propia, podría inducir a pensar en la extensión de un incipiente proceso de cuestionamiento a los marcos normativos comunes y sostener la hipótesis de una construcción de mecanismos de sociabilidad que apelan a la violencia como forma de resolución a los conflictos interpersonales.

Si bien sería posible argumentar que esta realidad no es reciente y ya hace parte de las características propias de nuestra estructura social, si nos detenemos en algunos episodios puntuales ocurridos en los últimos meses, y que expresaran de distinta forma situaciones de violencia, es posible ilustrar el perfil de las transformaciones. Quizás uno de los indicadores de ello, es que se ha tornado un lugar frecuente en los actuales discursos señalar la existencia de "nuevos códigos" para referirse a los rasgos que habitualmente caracterizan algunos comportamientos desviados frecuentemente protagonizados por jóvenes. Independientemente de la eventual existencia y originalidad de tales códigos, de la desmesura y superficialidad de los abordajes mediáticos y de la exclusiva adjudicación de responsabilidades a los jóvenes; algunos hechos en la medida que se reproducen e involucran a distintas esferas y actores, posiblemente permitan sintetizar la configuración de una nueva "cuestión social". Al menos la reflexión sobre estos aspectos debería servir para plantear un conjunto de interrogantes ante la evidencia que, ni un ciclo económico favorable ni la extensión de las coberturas lograron revertir drásticamente la tendencia a ubicar la violencia como un elemento central en el análisis del panorama social actual.

---

[7] Cabe señalar que los datos disponibles no permiten evaluar con números absolutos lo ocurrido en los años 2008 y 2009, cuando de acuerdo a los porcentajes de crecimiento semestral es posible que las tendencias al descenso de los delitos se revierta.

La cantidad de presos crece más que los delitos.

Acompañando lo que también parece ser una tendencia universal, la sociedad uruguaya, muestra un acelerado crecimiento del volumen de personas privadas de libertad, que la convierten junto con Chile en el país que tiene la mayor tasa de encarcelamiento de la región. Si consideramos el número de presos, los datos a setiembre de 2009 indican una tasa de 255 cada 100.000 habitantes, confirmando el constante movimiento ascendente que mantiene nuestra sociedad desde 1985, fecha desde la cual ha duplicado la cantidad de presos cada 10 años.[3]

En el caso uruguayo, el aumento de las personas en prisión resulta relativamente independiente del aumento efectivo de las tasas delictivas como lo muestra el Cuadro 3.

Ccuadro 3: Evolución del volumen de delito y personas presas



Ciertamente que el análisis de la evolución de los delitos en las dos últimas décadas, muestra que el volumen de los mismos, si bien tiende en los últimos años a detener su crecimiento, esta relativa estabilidad se ubica en niveles delictivos superiores respecto al pasado. También debe reconocerse que esta realidad promueve fenómenos como el temor, la privatización de la seguridad, la

[3] A nivel mundial, las dos terceras partes de los países tienen una tasa de encarcelamiento inferior a 150 personas y si consideramos sólo América del Sur el promedio es de 107. World Prison Population List. Findings No. 188. Londres. 2003.

desconfianza interpersonal, actitudes vengativas y exigencia de medidas urgente: recepcionadas por el sistema político y convertidos en legislación penal más sever: Sin embargo, puede señalarse dos aspectos que abren un conjunto de interrogante: el fuerte desfasaje existente entre crecimiento de la población carcelaria respect al incremento de los delitos (entre 1989 y 2005) y la profundización de la tendenci al crecimiento de la primera en un contexto de desaceleración o retroceso de lo segundos (entre 2005 y 2009).

Esta problemática relación entre delitos y creciente población carcelari ha promovido una abundante literatura criminológica que desplaza el tradiciona foco de interés del análisis de las causas del delito hacia la interpretación de lo motivos del aumento de la penalidad. En este sentido, varios de estos análisi destacan la relación entre nivel de desarrollo del Estado social respecto a componente delictivo existente y los modelos de castigo, siendo oportuno referi la realidad nacional a países que experimentan procesos similares.

Los casos de Uruguay y Chile podrían dar cuenta de la complejidad de los factores involucrados cuando se pretende explicar las razones de la severidad penal. Ambos comparten una tradición histórica de relativa solidez de las instituciones políticas, un modelo de Estado social considerablemente desarrollado y una distribución del ingreso relativamente buena al menos en términos comparativos con el resto de los países del continente. Asimismo poseen las menores tasas delictivas, lo cual abre una importante interrogante respecto a la importante proporción de presos que poseen. Ambos países cuentan con un importante marco de protecciones a cargo del Estado que al menos en teoría deberían suponer la posibilidad de mayores niveles de inclusión económica y social, disminuyendo la propensión a la realización de delitos y una institucionalidad penal más benévola respecto a los infractores. En tanto podría afirmarse que el primer aspecto se cumple relativamente, queda la interrogante sobre las razones de la inflación carcelaria que mantienen. Excepto se acepte que, justamente, la segunda (muchos presos) es requisito de la primera (pocos delitos).

De acuerdo a Larrauri en el caso español, país que también se caracterizaría como un Estado social y que tendría una opinión pública poco punitiva, tampoco se produce el resultado esperado de bajas tasas de encarcelamiento, lo cual le permite concluir que "el aumento desproporcionado de personas en prisión que se observa desde la década de los ochenta, no responde directamente a incrementos en la comisión de delitos, sino que además del número de delitos hay una decisión política de cómo reaccionar a ellos". Aquí conviene recordar a los efectos comparativos, que la tasa de personas encarceladas en España, hacia fines del 2008 era de 159 cada 100.000 habitantes. La autora destaca que esta tasa sitúa a

España en el primer puesto de Europa occidental, lo cual le permite argumentar acerca de un "viraje punitivo" observable no sólo por las tasas de encarcelamiento, sino también por el aumento de la duración media de las condenas, la disminución de la disposición de la medida de libertad condicional y por el aumento del número de personas clasificadas en condiciones menos abiertas de prisión. (Larrauri, 2009)

Posiblemente estas comparaciones refuerzan la idea de que el número de personas que un determinado país tiene en prisión obedece más a decisiones de política criminal que a una consecuencia natural del número de delitos. Como argumentaba Zaffaroni en una entrevista efectuada en 2007, puede afirmarse que nadie en el mundo discute la idea que existe un grupo de delitos que requieren pena de prisión, y casi nadie discute tampoco, que existe otro volumen de infracciones que no la ameritan. Para este autor, el problema se sitúa en la definición de esa franja intermedia de delitos que pueden, o no, según el tipo de política criminal adoptado ameritar como castigo la cárcel. (Zaffaroni, 2007)

De acuerdo a Ortiz de Urbina (2006) en el actual aumento de la población penitenciaria intervienen varios factores, además del incremento de la delincuencia y del miedo al delito, se suma la pérdida de confianza en las posibilidades de los programas de resocialización. Esta falta de confianza en que las medidas aplicadas durante el cumplimiento de la pena conseguirán resocializar al delincuente, promueve paradojalmente que las políticas públicas de prevención del crimen se inclinen por el uso de largas penas de prisión. Éstas, se supone, tendrán un doble efecto: en primer lugar, su amenaza logrará la intimidación de futuros delincuentes; en segundo lugar, y para aquellos que no resulten intimidados, el cumplimiento de la condena servirá como medio de inocuización de su potencial delictivo.

En el caso uruguayo parece pertinente esta reflexión, en tanto un acercamiento al tratamiento que distintos actores efectúan a través de los medios de comunicación, podría dar cuenta de la existencia de lo que Garland (2005) llama el "declinio del ideal de la rehabilitación". A modo de ejemplo puede destacarse que el actual debate sobre el funcionamiento de las instituciones de reforma de adolescentes en conflicto con la ley, no permite considerar la eventual idoneidad sobre su principal objetivo (la rehabilitación) sino apenas evaluar –en forma crítica- su capacidad para evitar que los adolescentes no se fuguen. El funcionamiento de las instituciones de reforma, parece haber desplazando lo que debería ser su objeto principal de atención, esperándose que cumpla eficientemente apenas su rol punitivo en tanto "institución-depósito".

El miedo crece más que los delitos y los presos.

Desde mediados de la década de los noventa las encuestas de opinión pública coinciden en señalar la mirada preocupada que los ciudadanos manifiestan sobre los niveles de violencia, la situación de la seguridad y las críticas respecto a las instituciones de control social. En forma sistemática y por diferentes empresas encuestadoras, se obtienen resultados que ubican por encima del 80% los entrevistados que sostienen que el país es "más violento" respecto al pasado. En este sentido, las mediciones señalan también que entre un 65% (1998) y un 75% (2008) de los consultados creen que el estado de la seguridad pública es "malo".[4]

En términos comparativos con la región, la sociedad uruguaya muestra una particular combinación: bajo nivel de victimización y alto nivel de preocupación con la situación de la seguridad. Las encuestas realizadas por el Latinobarómetro desde 1995 a la fecha, muestran sistemáticamente que somos quienes más sensibilidad manifestamos frente al delito y la inseguridad, cuando simultáneamente somos los menos victimizadas por la violencia en todo el continente. En forma coincidente un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo difundido en 2008 mostraba que el país era el más desconforme del continente respecto a la situación de la seguridad, a pesar que la tasa de homicidios era la más baja. (B.I.D., 2008)

Como señalamos en el numeral anterior, no obstante el importante volumen de personas privadas de libertad, la evaluación negativa sobre la situación de la seguridad ciudadana que mantiene la población se traduce en fuertes demandas por leyes más severas y críticas acerca de una eventual benevolencia del sistema penal y de administración de justicia. Criterio que en el actual ciclo del proceso electoral parece ser reafirmado, a pesar del notorio fracaso que tuviera la Ley 16.707 de Seguridad Ciudadana aprobada en 1995 y las sucesivas leyes de "urgente consideración" que incrementaron la severidad penal, sin obtener como resultado esperado la reducción del delito aunque sí promover la actual situación de hacinamiento del sistema carcelario.

Tal como viene siendo sostenido por múltiples analistas, el miedo y la sensación de inseguridad, si no totalmente, en buena parte se han autonomizado de las efectivas probabilidades de ser víctima de un delito y un abordaje más profundo debe ubicar otros factores que permitan esclarecer el estado de la opinión pública. En el caso uruguayo, es posible que entre los mismos tenga un peso relativo la estructura demográfica que marca un fuerte envejecimiento poblacional, y en consecuencia se mantenga viva una "memoria biográfica" de país hiperintegrado y

[4] Serie de datos de FACTUM. Publicada en el diario El País del 19 julio de 2008.

guro que se resiste a aceptar la realidad de un país fragmentado, en un marco de certidumbre en múltiples planos impuesto por los actuales procesos de obalización.

Los últimos datos de opinión conocidos señalan también que, por primera ez en las mediciones que se realizan, la delincuencia se ubica como el "principal roblema" de los ciudadanos, superando a la desocupación. Esta percepción es ompartida por amplios sectores sociales, que más allá de pequeños matices, esponden a todos el espectro ideológico, grupos etarios y niveles educativos.[5] Las emandas desde los operadores de la salud y de personal docente de secundaria eñalando la multiplicación de la violencia en sus lugares de trabajo, así como el ono de algunas de sus demandas de mayores niveles de control social, hacen ensar que las mismas se encuentran considerablemente extendidas y no serían xclusivo patrimonio de actores sociales que habitualmente son referidos con la aracterística de ser conservadores, adultos mayores y de bajo nivel educativo.[6]

Si bien en nuestro país adquiere una especial singularidad, esta extensión lesmesurada del miedo resulta ser un fenómeno universal. Una mirada regional obre esta relativa independencia de los sentimientos de temor respecto a las tasas lelictivas efectivas -tanto las medidas por las estadísticas oficiales como por ncuestas de victimización- puede ser graficada a través de las encuestas producidas or el Latinobarómetro. Las mismas indagan sobre la proporción de personas íctimas de delito y la proporción de personas que consideran al mismo como el principal problema del país. Un análisis diacrónico de estas encuestas muestra la o coincidencia entre niveles de victimización y relevancia del delito como problema. El Cuadro 4 permite observar para el conjunto de los países del continente las modestas variaciones de la primera con un crecimiento importante de la segunda. En el año 1995 un 29% de las personas habían sido victimizadas, en tanto sólo un 5% señala el delito como principal problema. Hacia el 2001, la relación era de 43% (victimas) y 8% (principal problema). El último año de la serie (2008) muestra respecto al primero (1995) un leve incremento de la victimización

[5] En este sentido vale señalar, por ejemplo, que de acuerdo a datos de CIFRA la proporción de personas que consideran que "la delincuencia aumentó en los dos últimos años", alcanza al 86%. Para los votantes de los partidos tradicionales se sitúa entre 88% y 93%, y para los del Frente Amplio en el 77%. Datos disponibles en *www.cifra.com.uy*

[6] A las ya conocidas y reiteradas demandas de docentes de Secundaria, se ha sumado la advertencia de la Comisión Interinstitucional para la Violencia en la Salud, creada en enero del 2009. Esta Comisión elaboró un Manual, Formulario de denuncia y Guía de Procedimientos para atender la violencia que afecta al personal de la salud. Disponibles en *www.smu.org.uy*

(29% a 33%), pero la triplicación del delito como principal problema (5% 17%). Comparando el 2008 con el 2001, la desproporción se hace más agud descenso importante de víctimas del delito (43% a 33%) con la duplicación de preocupación por el mismo (8% a 17%).

Cuadro 4: Proporción de personas victimizadas y delincuencia como principal problema

	Víctimas de Delito	Delincuencia Principal problema
1995	29	5
1996	36	7
1997	40	7
1998	42	8
2001	43	8
2002	39	9
2003	35	7
2004	33	8
2005	41	9
2006	32	14
2007	38	16
2008	33	17

Fuente: Latinobarómetro. Año: 2008.

Cabe concluir, entonces que en Uruguay, al igual que en el resto de lo países del continente, el miedo crece más que los delitos, y alertar como lo hac Escobar que "una sociedad dominada por el miedo es una sociedad que termi por legitimar la violencia". (Escobar, 2005)

Por último, conviene realizar algunas precisiones respecto a la problemátic relación entre percepciones sociales, realidades fácticas y políticas de segurida

Afirmar que los delitos muestran un evidente incremento respecto al pasad reciente, no implica aceptar acríticamente la postura que las percepciones sociale elaboradas coincidan con la realidad objetiva de los mismos y mucho menos qu las campañas de "ley y orden" operen como reflejo natural y desinteresado d hechos y percepciones que la preceden. Un análisis riguroso de estas variable mostraría que no existe necesariamente una relación lineal que encadene: a crecimiento del delito, b) mayor espacio en la información proporcionada en lo medios de comunicación debido al mayor volumen, c) desarrollo de mayo sensibilidad y temor en la población, d) que promueva como consecuencia demanda

de restablecimiento de la autoridad, y e) recepción por actores políticos que traducen las demandas en un endurecimiento de las medidas de control punitivo.

Esta sucesión de eventos se encuentra intermediada por diversos factores, siendo habitual encontrar períodos donde se asiste a un "auge discursivo sobre un supuesto pero inexistente auge delictivo", como señalaba en un trabajo anterior. La recurrentes crisis del modelo de protección-control de menores es uno de los ejemplos que puede ilustrar la complejidad de estas relaciones: el estado de conmoción de la sociedad por hechos puntuales que no representaban un cambio en las tendencias delictivas así como las demandas de mayor punitividad, tienen ciclos históricos y antes que representar un incremento en el volumen de delitos y nivel de peligrosidad de los delincuentes, representaron la recepción por parte de la sociedad de una época de incertidumbre y el reflejo de la crisis del Estado de bienestar en el Uruguay. (Morás, 1992)

Una agenda de seguridad ciudadana en disputa.

Inscribir las políticas y prácticas concretas vinculadas a la seguridad en términos de paradigma, requiere una definición precisa de lo que se entiende por tal, aspecto que excede la finalidad de este trabajo. No obstante, una aproximación general a sus principales características debe señalar que el mismo supone una concepción del mundo compartida con capacidad de incidir en la delimitación de los problemas científicos y la formulación de políticas públicas. Como afirma Dutra Freire: "los paradigmas son creencias, valores y conceptos que predominan en el gobierno y en la sociedad en determinada localidad y período. Sin embargo eso no quiere decir que esas mismas creencias, valores y conceptos sean automáticamente traducidos en políticas públicas". Los mismos no representan formulaciones cerradas, inmunes a la influencia del tiempo o pugnas con alternativas en tanto sus "características sufren transformaciones a lo largo del tiempo, e incluso pueden indicar la transición para un nuevo paradigma" lo cual admite la posibilidad que "dos o más paradigmas pueden coexistir en determinado período". (Dutra Freire, 2009)

Las actuales demandas sociales por seguridad han dado lugar a dos tipos de respuestas por parte de los gobiernos. Una de ellas es la denominada "tolerancia cero" y la otra, aquella que podríamos sintetizar bajo el título de "modelo de seguridad ciudadana". Si bien algunos autores críticos consideran que en definitiva los programas de seguridad ciudadana actuales no presentan mayores diferencias, y se caracterizan por la ampliación del campo del control del delito, o bien por un cambio en los agentes y objetivos del mismo pero con idéntica última finalidad; en

éste apartado me interesa desarrollar sintéticamente la presencia de dos vertientes que no pueden asimilarse completamente. Por supuesto, ambas plantean una serie de ambigüedades y las "creencias, valores y conceptos" que las animan presentan riesgos al momento de traducirse en programas de acción.

Para una sintética aproximación a estos paradigmas actualmente en pugna puede señalarse que las políticas animadas por la "Tolerancia Cero" parten de la llamada teoría de las "ventanas rotas" y supone como argumento principal que los crímenes más graves se multiplican en las zonas donde el desorden no encuentra respuestas firmes y adecuadas de los poderes públicos.[7]

Los actos de incivilidad, desorden callejero y abandono edilicio alimentan un sentimiento generalizado de decadencia. De esta manera, se postula que la no respuesta efectiva frente a los pequeños delitos favorece sus formas más graves, en una espiral de violencia que debe ser contenida desde su origen. Esta "metáfora" sobre las roturas urbanas que es característica de las zonas donde viven los sectores más empobrecidos, ha sido objeto tanto de una difusión universal como de demoledoras críticas. Entre ellas, es Wacquant (2000) quien mejor señala la manifiesta función que tiene esta política de criminalización de los pobres como factor de contención de los desórdenes, ante los procesos de exclusión social, desempleo generalizado, trabajo precario y retracción de las protecciones sociales. Otros apuntan que su efectividad en absoluto ha sido demostrada[8] y posiblemente su éxito deba entenderse a partir de la extensión de "una narrativa cívica nueva y menos inclusiva". (Garland, 2005).

Por su parte el "modelo de seguridad ciudadana", tiene sus orígenes hacia mediados de los noventa y su programa de principios pone énfasis en políticas preventivas sociales y situacionales que apuestan por la acción positiva hacia los grupos vulnerables y de riesgo, pretendiendo alimentar procesos de inclusión y reinserción. Estas políticas que consideran los problemas del delito y la violencia como multidimensionales y deben obtener respuestas de múltiples agentes públicos y privados, suponen también reformas importantes de los cuerpos policiales (policía comunitaria o de proximidad) y promueven el acceso a la justicia otorgándole un lugar privilegiado a las administraciones locales y la participación barrial en los programas preventivos. Las iniciativas intentan cubrir un campo mucho más amplio

---

[7] Ver en este trabajo el artículo de Victor Giorgi: Cuando la seguridad deviene en amenaza.

[8] Entre las críticas que se le formulan resalta que: los índices de criminalidad de Nueva York ya estaban cayendo desde tres años antes que asumiera Giuliani, la caída en los delitos fue un fenómeno observado en todo el país y no exclusivo de la ciudad, en tanto ciudades que aplicaron estrategias menos intolerantes obtuvieron mejores resultados en el descenso de los homicidios. (Belli, 2004) Debe contabilizarse, además el favorable ciclo

que la simple respuesta represiva a hechos violentos o delictivos luego de consumados, extendiendo su campo de acción a un conjunto más amplio de conflictos que se presentan en la comunidad.

Esta ampliación indefinida de los temas que pueden englobarse como problemas de seguridad, han sido también objeto de abundantes críticas. Entre otras se puede señalar los riesgos que supone una agenda social traducida como agenda de seguridad, la resistencia de los cuerpos policiales a estimular cambios reales en sus estructuras y modelos de funcionamiento, la financiación de organismos internacionales que antes orientaron sus esfuerzos hacia las políticas de ajuste que alimentaron el estado de situación actual. Representa el riesgoso pasaje del modelo de "aplicación de la ley" a un difuso manejo del "management" de la seguridad, donde juegan un rol decisivo los controles sociales informales radicados en las actividades e interacciones cotidianas de la sociedad civil, que se suman a los formales ejercidos por las agencias de la justicia penal. (Garland, 2005)

En última instancia, la inclusión de los múltiples componentes de lo que puede considerarse vinculado a los temas de seguridad, en un mundo complejo signado por la incertidumbre, puede significar la elaboración de una "agenda imposible" (Antillano, 2007)

No obstante ser de absoluto recibo las anteriores críticas que indudablemente suponen un conjunto de desafíos a la hora de implementar programas concretos, considero que no son asimilables estas tendencias, más allá que como señaláramos anteriormente es factible que coexistan ambas en un paradigma en elaboración. A modo de ejemplo de implementación concreta de los principios de estas formulaciones, pueden señalarse las *Comisiones de Seguridad Barrial* y programas al estilo del *Vecino Alerta* que tuvieron su auge en nuestro país hasta 2005, iniciativas que pueden considerarse sustancialmente diferentes a las actuales *Mesas Locales para la Convivencia y Seguridad Ciudadana* que operan a partir de esa fecha. En la filosofía que las anima, la definición de objetivos, composición y metodología de trabajo representan dos modelos claramente distintos de gestionar una política de seguridad.[7]

Entre el Estado Social y el Estado Centauro.

Señalados algunos de los riesgos que entrañan las actuales tendencias que subyacen en las políticas de seguridad, cabe también destacar los límites de las posturas críticas para construir un paradigma alternativo, lo cual parece llevar a

[7] Un análisis detallado de estas iniciativas resulta imposible en este trabajo. Señalemos apenas referencias al Programa "Compromiso Cien" en Chile (Burgos, 2000) y la evaluación realizada por Larrauri sobre el caso de Barcelona (Larrauri, 2007).

una postura de renuncia para abordar el problema. En última instancia contribuye a lo que ha sido llamado en el continente como el "desgobierno de la seguridad", que podemos afirmar no es tal en tanto la supuesta falta de gobierno no es más que una (mala) forma de gobernar los asuntos públicos, guiándose por el temor hacia soluciones inmediatistas, simplistas y que apelan a la represividad y recorte de las libertades como único instrumento legitimado por la opinión pública.

En gran medida, los riesgos de "desistir" de una gestión progresista de la seguridad provienen de dos "desviaciones" como señala Escobar: "La primera es que las acciones de seguridad pública serían un esfuerzo casi perdido mientras se mantengan las condiciones estructurales que permiten la delincuencia. La segunda es la percepción de que la seguridad es un tema de clases altas que ven amenazados sus patrimonio y seguridad personal por clases marginadas o peligrosas". (Escobar, 2005)

En este sentido, algunos de los reparos que se le pueden formular a las posturas críticas, refieren a la distancia que mantienen respecto a una serie de factores que obstaculizan la plena vigencia de derechos y garantías entre los sectores más empobrecidos de la sociedad. Una lectura parcial de los principios que animan el paradigma de los Derechos Humanos corre el riesgo de terminar siendo patrimonio de una clase social que ha fugado de las consecuencias de la violencia vía privatización de la seguridad, o una prioridad exclusiva de un reducido grupo de intelectuales; convertidos en una especie de "guardianes platónicos" (Larrauri, 2009), con escasa incidencia para ofrecer alternativas a la extensión de la "emotividad punitiva" que anima a amplios sectores de la sociedad.

Paradojalmente la contundente crítica que permitió superar las peores aristas del positivismo, parece convertir a los criminólogos actuales en profetas de una ciencia sin horizonte, que se debate entre los adjetivos de "criminología superficial" y de la "vida cotidiana" o en los practicantes de una "ciencia lúgubre" o un "arte abyecto"; con relativa capacidad para fundamentar los abusos del pasado y elaborar documentadas críticas del presente, pero sin respuestas para pensar un futuro diferente.

Cierto es que resultan inquietantes los datos que aporta la actual coyuntura donde los delitos contra la propiedad -de acuerdo a lo que marcan las estadísticas oficiales- descienden, al tiempo que la tendencia indica un incremento de los procesamientos determinados por la justicia, abriendo un amplio campo de interrogantes. Entre las varias posibles interpretaciones para el análisis de las políticas de seguridad, no puede evitarse señalar el incómodo dilema acerca de que: o bien las impulsadas por la izquierda son más punitivas, o bien las de derecha tiene

razón en argumentar que el incremento de presos tiene efectos positivos en el descenso de los delitos.

En este sentido resulta válida la advertencia de Larrauri: "no sugiero que la defensa de los principios liberales, las garantías y la mínima intervención del sistema penal sea tarea sencilla en una época en que la mayor inseguridad conlleva una exigencia de más demandas de derecho penal". Pero, a pesar de esta realidad, una criminología con "valores progresistas de solidaridad e inclusión" debería tener la capacidad de elaborar "propuestas de políticas penales que permitan a nuestros representantes escapar a este círculo de desconfianza del público, gesticulación penal, casos de alarmante ineficacia, y una mayor desconfianza". (Larrauri, 2009)

El diseño de una política de seguridad ciudadana que considere la ampliación de espacios de tolerancia y alimente la confianza en las relaciones interpersonales se torna en uno de los elementos fundamentales para pensar en un modelo alternativo de sociedad. De lo contrario es imposible pensar en una extensión efectiva de la ciudadanía, en la medida que no cuenta ya casi con ciudad ni ciudadanos debido a la pérdida de sentido del espacio público y el aislamiento social de las personas. Allí juega un rol fundamental una teoría con capacidad de alertar sobre los riesgos y eventuales tentaciones punitivas del poder, que tanto no debe transitar renunciamientos críticos como eludir definiciones propositivas.

Es ciertamente posible que las administraciones progresistas encuentren actualmente grandes dificultades en alcanzar los niveles de bienestar y protecciones existentes en el pasado, proyectos de sociedades auspiciados incluso, por gobiernos no precisamente muy radicales. También lo es que resulta harto difícil escapar de una coyuntura globalizada que ha colocado un énfasis excesivo en las virtudes del mercado y la competencia con sus nefastas consecuencias de violencia y marginación. Pero esa realidad no convierte el rostro y el cuerpo del Estado Social que se pretende (re)construir en el Estado Centauro (guiado por una cabeza liberal sobre un cuerpo autoritario) del cual con acierto -pero sin confusiones- nos advierte Wacquant.

BIBLIOGRAFÍA

Aniyar de Castro, L. (2007): Seguridad: propuestas para una vida sin miedo y sin violencia con respeto a los derechos humanos. Espacio Abierto. Revista del CIEJ. Año III, No. 6. Montevideo.

Antillano, A. (2007): ¿Qué son las políticas de seguridad? Capítulo Criminológico. V. 35, N. 2. Venezuela.

Bauman, Z. (2007): Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores. Paidós. Barcelona.

Belli, B. (2004): Tolerância Zero e a democracia no Brasil: visões da segurança pública na década de 90. Perspectiva. São Paulo.

Bergalli, R. (2007): Crimicons (o de cómo el fundamentalismo ha pervertido el conocimiento criminológico). Espacio Abierto. Revista del CIEJ. Año IV, No.7. Montevideo.

Burgos, J. (2000): De la Tolerancia Cero al Compromiso Cien: reflexiones sobre políticas preventivas de seguridad ciudadana. Santiago de Chile. Disponible (http://www.sitiosur.cl/r.php?id=402). Consulta: 2.10.09.

Christie, Nils (2004): Una sensata cantidad de delitos. Ediciones del Puerto. Buenos Aires.

Cálix, A. (2007): La falacia de más policía, más penas y más cárceles. Revista Nueva Sociedad. No. 208. Marzo-Abril de 2007. Venezuela.

Coutinho, J; Carvalho, E. (2009): Teoria das janelas quebradas: ¿E se a pedra vem de dentro? Buscalegis. (http://buscalegis.ufsc.br/revistas) Consulta: 2.10.09

Dutra Freire, M. (2009): Paradigmas de segurança pública no Brasil: da ditadura aos nossos dias. Revista Brasileira de Segurança Pública. Ano 3. Edição 5. Ago/Set. Brasil.

Escobar, S. et. al. (2005): Seguridad ciudadana: concepciones y políticas. Nueva Sociedad-FESUR. Caracas.

Garland, D. (2005): La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Gedisa. Barcelona

Larrauri, E. (2007): Ayuntamientos de izquierdas y control del delito. Revista para el análisis del Derecho. Barcelona. (www.erevistas.csic.es) Consulta: 2.10.09

Larrauri, E. (2009): La economía política del castigo. Revista Electrónica

Ciencia Penal y Criminología. No. 11-06. 2009. España.

Ministerio del Interior (2008): Panorama de la violencia, la criminalidad a inseguridad en Uruguay. Montevideo.

Morás, L. E. (1992): Los hijos del Estado. Fundación y crisis del modelo protección-control de menores en Uruguay. F.C.S.-SERPAJ. Montevideo.

Ortiz de Urbina, I. (2006): ¿Y ahora qué? La criminología y los iminólogos tras el declive del ideal resocializador. Revista de Libros. Nº 111. arzo 2006. España.

Paternain, R; Sanseviero, R. (comp.) (2008): Violencia, inseguridad y iedos en Uruguay. ¿Qué tiene para decir las Ciencias Sociales? FESUR/Ministerio l Interior.

Pratt, J. (2006): Castigo y civilización. Una lectura crítica sobre las prisiones os regímenes carcelarios. Gedisa. Barcelona.

Zaffaroni, E. (2007): A esquerda tem medo, não tem política de segurança ública. Entrevista de Julita Lemgruber. Revista Brasileira de Segurança Pública. no 1, No 1. 2007. Brasil.

Wacquant, L. (2000): Las cárceles de la miseria. Manantial. Buenos Aires.

V ERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN DE LA COMISIÓN DEL DÍA 23 DE DICIEMBRE DE 2010

-Sin corregir por los oradores-

ASISTENCIA

Preside : Señor Legislador Julio Bango

Miembros : Señores Legisladores Jorge Gandini, José Bayardi, Antonio Gallicchio Queirolo, Luis A. Lacalle Pou, Felipe Michelini, Carlos Moreira, Constanza Moreira, Jorge Orrico, Gustavo Penadés, Aníbal Pereyra, Iván Posada, Juan C. Souza y Tabaré Viera Duarte

Concurre : Asesor doctor Alberto Scavarelli

Secretarias : María Celia Desalvo
Angela Bernini

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 11 y 39 minutos.)

Esta Comisión tiene en el Orden del Día los siguientes temas. En primer lugar, el Frente Amplio ha presentado a la Comisión un borrador de informe para que sea considerado por el resto de los colegas. En segundo término, este Cuerpo debería fijar la fecha de la última sesión, en la que debatiríamos el informe que he mencionado u otras propuestas que sean presentadas. En dicha reunión trataríamos de llegar a eventuales acuerdos y de dejar en claro los posibles disensos.

SEÑOR MICHELINI.- Probablemente la ausencia total de representantes del Partido Nacional se deba a una cuestión de agenda y no a otra consideración, pero si no se hiciera presente ningún Legislador blanco creo que deberíamos tomar nota de ese hecho y postergar la consideración del Orden del Día para otra sesión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Justamente en este momento está llegando un representante del Partido Nacional.

(Ingresa a Sala el señor Legislador Lacalle Pou.)

Con respecto al informe que mencioné al principio, quiero decir que lo enviaremos por correo electrónico a la Secretaría y que dejaremos una copia en la Comisión a efectos de que se confeccionen los repartidos correspondientes. Simplemente quiero comentar que el informe comienza con consideraciones generales sobre el carácter y objeto de esta Comisión, y la necesidad de recoger datos sobre el tema en cuestión. Precisamente, con relación a este último punto, se hace una primera sugerencia en el sentido de la conveniencia de compatibilizar datos, a fin de que se logren tres condiciones necesarias: confiabilidad, validez y sistematicidad, para luego hacer comparaciones de series temporales.

Más adelante el informe relata cuatro puntos relativos al tema de la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, donde se sugiere que esa es la prioridad central, tal como se había venido conversando informalmente con algunos Legisladores.

Asimismo, hace suya la propuesta del INAU en el sentido de que en esta transición se dote de una mayor autonomía a una Comisión delegada del SEMEJI. Según algunos comentarios también informales que surgieron de Legisladores de otros partidos, si bien esto no requiere de una sanción legislativa, a efectos de enviar una señal del sistema político parecería conveniente que tuviera fuerza de ley. Mientras tanto, se llevaría a cabo la preparación del nuevo Instituto, propuesta en la que está trabajando el Directorio del INAU.

Por otro lado, también se plantea la necesidad del reforzamiento del sistema de medidas alternativas a la privación de libertad. Quienes redactamos esta propuesta de informe consideramos que la aplicación de este tipo de medidas estaría en línea con lo que la comunidad internacional y el país han ratificado en relación a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, pero además que sería la alternativa más eficaz para resolver el problema que tenemos entre manos, o sea, el de los menores de edad que entran en conflicto con la ley.

En el segundo punto del informe se establecen ciertas condiciones sobre lo que se ha dado en llamar "rebaja de la edad de imputabilidad". En rigor, significa que los adolescentes a partir de los dieciséis años pasarían a ser considerados como adultos por el sistema penal, y no a los dieciocho años. Esta es la propuesta que ha tenido más fuerza a nivel de la opinión pública. En el informe se plantea que esta no es la solución más adecuada para resolver este problema y, por lo tanto, se descarta. Seguramente, los señores Legisladores tendrán su fundamentación, y por eso no voy a entrar en detalles; solo señalo que si bien nuestros argumentos no son exhaustivos, contienen nuestro punto de vista sobre el centro de esta cuestión.

El punto tres del informe tiene que ver con la eventual propuesta del aumento de las penas para los adolescentes en conflicto con la ley y, en particular, con la instalación de la pena de tentativa de delitos graves, particularmente la tentativa de hurto. El informe plantea -pueden ver la fundamentación- que si bien el Código de la Niñez y la Adolescencia tipifica el hurto como delito cuando ya ha sido consumado y no tiene en cuenta la tentativa, ahora sí se la considere como delito y que, simultáneamente, la modificación incluya que la tentativa de hurto no deba ser penada con privación de libertad, sino con medidas alternativas. Es decir que la modificación y la introducción de la figura delictiva de tentativa de hurto van juntas con este otro aspecto de la cuestión.

A su vez, se descarta el aumento de penas en virtud de que se entiende que no solo no contribuye a resolver el problema que tenemos entre manos, sino que lo agrava. Probablemente en la próxima reunión tengamos más tiempo para discutir sobre una fundamentación más extensa acerca de este punto.

En el cuarto punto se habla sobre los antecedentes de los adolescentes que infringen la ley penal. Lo primero que se destaca es que este aspecto no tiene absolutamente nada que ver con el cometido de esta Comisión, que es analizar, dentro de los temas de seguridad, las medidas relativas a los menores de edad en conflicto con la ley. Insisto en que lo relativo a los antecedentes no tiene ningún efecto sobre la cuestión que es objeto de estudio de esta Comisión. Cabe aclarar que una eventual utilización de los antecedentes se da cuando un Juez está ante la circunstancia de procesar a un adulto que ha delinquido o de dictar sentencia definitiva; en ese caso, se tienen en cuenta a los efectos de dar una mayor pena. En otras oportunidades se puede recurrir al

estudio de los antecedentes, por ejemplo, para otorgar la libertad anticipada de presos. Cuando se pretende liberar presos primarios hay que tener en cuenta los antecedentes como menor, a efectos de definir si se procede a la liberación anticipada. En todo caso, estamos hablando de una cuestión que está relacionada con el contexto de la Justicia Penal para adultos, que no tiene nada que ver con la resolución. Es más, nuestra opinión es que, por el contrario, si hay algún efecto indirecto del mantenimiento del pasaje de los antecedentes, ese efecto es absolutamente contrario a lo que todos los señores Legisladores intentamos resolver, que es mejorar la situación de los menores de edad en conflicto con la ley.

En definitiva, el tema queda para ser discutido, pero como una cuestión que está ligada a otro tipo de procesos y en la que el Parlamento podrá oportunamente expedirse o tener iniciativas, pero no tiene que ver con el objeto de esta Comisión.

Finalmente se sugiere a la Asamblea General que tome un camino que nos parece importante: la elaboración de una ley de responsabilidad penal adolescente, cuyo contenido incorpore parte del Capítulo IX y el Capítulo X del Código de la Niñez y la Adolescencia -que saldrían de este Código- que refieren a todo el proceso penal de adolescentes, y también que se agregue el tema de la tentativa de hurto junto con las medidas no privativas de libertad. De esta manera el país podrá contar con una ley de responsabilidad penal adolescente; esa es una de las sugerencias que esta Comisión realizará a la Asamblea General.

Esas son las características del informe. Tal vez, luego de esta breve introducción, los señores Legisladores deseen hacer algún comentario o prefieran leer detenidamente el informe para poder discutirlo y, eventualmente, en la última reunión de la Comisión podrán realizar las consideraciones que crean convenientes en términos de acuerdos o desacuerdos.

SEÑOR LACALLE POU.- Quiero realizar algunos comentarios simplemente porque quizás alguien, en algún momento de la historia de nuestro país, lea las actas de esta Comisión.

Sin perjuicio de no haber leído el informe, que no está distribuido -como me acota el señor Legislador Posada- y al que brevemente hizo referencia el señor Presidente, queremos dejar algunos puntos en claro.

En primer lugar, esta Comisión comienza a culminar su trabajo después de un mes con un acuerdo partidario dentro del Frente Amplio, y esa fuerza política ahora sostiene que el tema de los antecedentes de los menores no tiene nada que ver con esta Comisión. Quiero aclarar que esa es una visión pura y exclusivamente del Frente Amplio, que no compartimos. Incluso, si vamos a decir las cosas como son, hay que decir que el Frente Amplio ha tenido una discusión interna respecto a este punto. Entonces, no me parece que corresponda descartar la inclusión de un tema porque el Frente Amplio no llegó a un acuerdo. En esta Comisión, desde el señor Ministro del Interior hasta todos los que participamos en las distintas sesiones, hablamos sobre el tema

de los antecedentes de los menores. De manera que, en honor a la verdad, habrá que decir que el Frente Amplio no quiere tratarlo porque no logró un acuerdo, y por nuestra parte vamos a insistir en que se considere.

Por otro lado, tampoco estoy de acuerdo con el fondo del asunto. Creo que los antecedentes de los menores, si bien se estarían tomando en cuenta si cometen un delito luego de que alcancen la mayoría de edad, están relacionados al tema de la minoridad infractora, porque el antecedente refiere a una acción reñida con la ley penal mientras se es menor de edad.

De manera que el asunto está formalmente y en contenido incluido en las competencias de esta Comisión y el Partido Nacional seguramente va a hacer cuestión en ese sentido, aunque estoy hablando, en este caso, a título personal.

Sobre la creación del Instituto Nacional de Rehabilitación, hemos sugerido, como lo venimos haciendo desde el año 2006, que sea aprobado por ley, para que no quedemos sujetos a los avatares de los cambios de gobierno y podamos darle una mayor institucionalidad y una mayor base político-partidaria.

También somos partidarios de que se agraven las penas; abundan opiniones del Partido Nacional en ese sentido. Y en cuanto a penar la tentativa -artículos 69 y 72 del Código de la Niñez y la Adolescencia- el Partido Nacional, también en el año 2006, presentó un proyecto de ley. Es decir que lo que está haciendo el Frente Amplio es reconocer la importancia de algunos temas que el Partido Nacional viene planteando desde hace mucho tiempo, lo que nos alegra, porque justamente la moción por la que se propuso crear esta Comisión hablaba de entendimientos y coincidencias, y en algunos aspectos así está sucediendo.

Sin perjuicio de todo esto, no sé si corresponde tomar posición sobre un documento del Frente Amplio. Nosotros incluimos como documento formal un proyecto de ley presentado en setiembre de este año por el Partido Nacional, que recogía varias iniciativas en esta materia. Esperamos que sea agregado por la Secretaría como documento base de estudio. Pero, como dijimos al inicio de esta Comisión y en la propia Asamblea General, aspiramos a que después de todos los documentos y recomendaciones se presenten formalmente uno, dos o tres proyectos de ley, como mínima respuesta a la ciudadanía, que tanto tiempo la ha esperado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero aclarar que no se intenta evadir la discusión del tema de los antecedentes. Es más, si el señor Legislador lo entiende pertinente, podemos entrar ahora mismo a ese debate. Simplemente, hay una posición conceptual del Frente Amplio sobre este punto.

SEÑOR POSADA.- Quiero plantear una cuestión de procedimiento. Creo que mal podemos discutir un documento elaborado por la Bancada del Frente Amplio si no se ha distribuido. Me parece que de lo que se trata hoy es simplemente de dar noticia de ese documento y, en consecuencia, tendríamos

que abrir la discusión como tal el lunes próximo. En ese momento cada uno de los distintos partidos políticos expresará su opinión en general y, por supuesto, si hay un documento arriba de la mesa que pretende resumir parte del trabajo de esa Comisión, es lógico que haya alguna referencia en ese sentido.

En segundo lugar, quiero decir que es muy difícil expresar una opinión cuando lo que se hizo fue un relato que, en todo caso, merece un análisis detenido de los distintos temas, independientemente de esta propuesta. Me parece que está claro que en el trabajo que debía realizar esta Comisión hay un tema fundamental del que se recogen opiniones favorables respecto a la propuesta que realizó el Directorio del INAU. Además, creo que había un acuerdo bastante amplio en el sentido de que debería haber una ley que fijara este tránsito hacia el Instituto de Rehabilitación Juvenil, sea esta o no su denominación, tema que también debe ser puesto en consideración.

Para el Partido Independiente hay dos temas que están arriba de la Mesa y sobre los cuales, en definitiva, esta Comisión tendrá que dar su opinión. Uno de ellos es la incorporación como delito grave de la tentativa de rapiña -no la tentativa de hurto- pues está excluida, y de ahí la actitud que, en general, tienen los Jueces a este respecto. El otro aspecto que también refiere al Código de la Niñez y la Adolescencia tiene que ver con el artículo 222, que es el relativo a los antecedentes.

En definitiva, a nuestro entender, estos temas son el centro de los cometidos de esta Comisión y sobre los que tendrá que expresarse. En todo caso, para no ingresar en una discusión en la mañana de hoy, deberíamos fijar una fecha para sesionar, que no va a ser el día lunes porque está citado el Plenario de la Cámara de Representantes, y tampoco el miércoles, porque probablemente ese día sesione el Senado. Por lo tanto, creo que la Comisión podría reunirse el martes de mañana.

SEÑOR ORRICO.- El artículo 69 del Código de la Niñez y la Adolescencia expresa cuales son, a efectos de este Código, las infracciones a la ley penal y, en su numeral 3 dice que una de ellas es la tentativa de infracciones gravísimas a la ley penal. El artículo 72 expresa que son infracciones gravísimas a la ley penal el homicidio, las lesiones gravísimas, la violación, la rapiña, la privación de libertad agravada, el secuestro, la extorsión, el tráfico de estupefacientes, y continúa enumerando. Quiere decir que la tentativa de rapiña está incluida, pues figura en estas disposiciones, tema que habría que discutir muchísimo.

En el día de hoy, dialogando con algunos compañeros, hice referencia a que existen muchas clases de rapiña. En este sentido, se ha legislado al barrer imaginando que la rapiña involucra a una persona con un arma de fuego y demás, cuando en realidad una amenaza con un revólver de juguete, que perfecciona el hurto, es una rapiña, pues un individuo que lleva un revólver de juguete no tiene ninguna intención de matar ni hacer daño a otra persona. Pienso que en algún momento habrá que revisar el tema de la rapiña -no se puede hablar de ella al barrer- porque por suerte la vida es mucho más rica que

estas disposiciones que, al pretender ser tan generales, terminan siendo profundamente injustas porque tratan de la misma forma situaciones que son tremendamente desiguales. De todos modos, no es mi intención abordar ahora este tema.

Pasando al otro punto referido a la validez del documento mencionado, quiero señalar que se trata de un instrumento de trabajo que se presenta a la Comisión y que contiene la opinión del Frente Amplio. Rechazo enfáticamente que nuestro partido esté eludiendo el bulto respecto a los antecedentes. Tenemos una conclusión respecto a los antecedentes; si no le gusta a otras personas, ese no es un problema de los Legisladores que integramos esta Comisión por el Frente Amplio.

Por otra parte, hemos estudiado la legislación a la cual el Uruguay está atado. Países como el nuestro, es decir, pequeños, deben tener particular cuidado en cumplir los compromiso internacionales que asume; reitero, particular cuidado, lo que es muy viejo en nuestro país.

A principios del siglo XX ya se hablaba de qué hacíamos con la legislación internacional, y Uruguay siempre consideró que había que defender esos principios. Además, cuando en una Asamblea de Naciones Unidas se vota una resolución es para cumplirla, no para ponerla en un cuadro. Uruguay tiene compromisos asumidos respecto a esto.

Si entendemos que se puede discutir sin prejuicios y con mucha honestidad científica, incluyendo también lo jurídico -que también es una ciencia- para ver si se puede llegar a una solución que nos contemple a todos. Pero la posición del Frente Amplio es la que está en el documento; no hemos eludido ninguna consideración ni nada por el estilo. Además no me parece que esté bien entrar a adjudicar y a analizar qué sucede dentro de un partido, así como así, y diciendo que para resolver este problema hacemos esto. Honestamente, se tendrá todo el derecho del mundo a hacerlo, pero no me parece correcto que así se proceda en el seno de esta Comisión. Los Legisladores del Frente Amplio integrantes de esta Comisión hemos tenido un intercambio permanente de ideas y de información y llegamos a las conclusiones que llegamos. Ahora bien, la mayoría de los que estamos aquí presentes sabíamos perfectamente a qué conclusión iba a llegar cada uno de nosotros respecto a determinados temas; sin duda en algunos de ellos no nos vamos a poner de acuerdo porque hace años que los estamos discutiendo. Eso hay que asumirlo como un dato de la realidad, porque esa es la democracia, y en esto el sistema político uruguayo se precia de que la gente se lleva bien más allá de que de pronto opine cosas distintas, partiendo de la base de que todos queremos lo mejor. Sin embargo, tenemos derecho a expresar lo que allí hemos señalado sin que se nos diga que estamos eludiendo la discusión. Repito que no eludimos discusión alguna; el tema está apenas esbozado -porque este no es un documento acabado- pero ese es el fin que se persigue.

En relación al hecho de que el documento no ha sido distribuido, cabe aclarar que ello es así porque recién se terminó en el día de ayer. Tampoco es

la idea repartirlo ahora para considerarlo inmediatamente. En lo personal, estimo que a partir de este documento -u otros que se aporten- se podrá hacer un análisis, pero me parece que es un voluntarismo absurdo pensar que antes del 29 esta discusión se termine. Creo que tendríamos que encontrar un mecanismo informal para reunirnos en el mes de febrero, y que cada uno de nosotros -ya sea integrante del Partido Nacional, del Partido Colorado o del Partido Independiente- traiga su propio informe para ver cuáles son los elementos comunes, y con mucha honestidad -tal como se hizo en la interpartidaria de Seguridad Pública- decir que en determinado aspecto no nos ponemos de acuerdo y dejarlo expresamente escrito. Creo que pese a todo puede haber muchos elementos en los que coincidamos.

En consecuencia, propongo que en una actitud realista, nos reunamos informalmente en el mes de febrero, dos, tres o cuatro veces, cada uno con sus propios informes, que se estudien y se eleven al Presidente de la Asamblea General los que correspondan. El hecho de que el 29 termine formalmente el funcionamiento de esta Comisión no significa que informalmente no podamos reunirnos todo lo que queramos. Creo que mi propuesta es realista.

SEÑOR LACALLE POU.- Quiero aclarar que no soy de meterme en la interna de ningún partido ni me interesa hacerlo, salvo como observador político; lo que sí me interesa es el resultado. Quiero decir, con todo respeto, que no se nos puede vender gato por liebre. Dado que con todas las delegaciones hemos hablado de los antecedentes de los menores, no se puede decir -no me parece una muestra de respeto hacia los demás Legisladores- que si no hubo un acuerdo en el Frente Amplio, formalmente no existe en esta Comisión; eso no me parece serio.

SEÑOR ORRICO.- No dije eso, señor Legislador; está equivocado.

SEÑOR LACALLE POU.- Pero se dijo que no corresponde formalmente analizar el tema de los antecedentes de los menores.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa recuerda a los señores Legisladores que no deben dialogar.

(Dialogados)

SEÑOR LACALLE POU.- Entonces, el resultado es que el Frente Amplio no se puso de acuerdo y por eso el tema se descarta formalmente. No nos parece que deba ser así, sobre todo teniendo en cuenta que este asunto ha sido casi el objeto principal en este sentido.

SEÑOR BAYARDI.- Quiero hacer una aclaración porque, de lo contrario, estaremos discutiendo sobre aspectos adjetivos y no sobre la sustancia del tema.

En primer lugar y en lo que me es personal, me parece bárbaro que una fuerza política busque ponerse de acuerdo porque considero que esa es la sustancia de la democracia. En este caso me parece bien que, efectivamente, la fuerza política se ponga de acuerdo en la medida en que todos los

Legisladores que integramos esta Comisión hemos discutido ya reiteradamente sobre este tema.

En segundo término, señalo lo siguiente. De lo que se dijo al exponerse las características del material que se estaba repartiendo, no decodifiqué -para nada- que se expresara que el tema de los antecedentes no iba a estar incorporado al proceso de discusión de esta Comisión. Eso no se dice en el texto -no voy a referirme a él porque nadie lo ha podido leer aún, ya que recién se está distribuyendo- y tampoco fue expresado aquí; nosotros estamos dispuestos a discutir el tema de cómo procederemos con respecto a los antecedentes, teniendo en cuenta las apreciaciones que hizo el señor Legislador Orrico acerca de la rigurosidad necesaria, desde el punto de vista jurídico, para ver qué aplicación puede tener.

Quería aclarar esto porque, de lo contrario, estaríamos discutiendo si la fuerza política se puso o no de acuerdo, cuando el tema central es la identificación de los puntos sobre los cuales la Comisión se tendría que pronunciar.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR VIERA.- En lo personal entiendo que es realmente positivo que el Frente Amplio haya traído su informe y que lo reparta; interpreto que no lo trajo para imponerlo y ni siquiera para que se discuta. Contamos con tan poco tiempo que, en la medida en que los partidos vayan elaborando sus opiniones, me parece bien que se vayan distribuyendo.

No hemos leído el documento, pero por lo que aquí se ha informado, también me parece que los ejes que plantea el informe del Frente Amplio son, más o menos, los mismos que vamos a manejar todos, amén de algunos aportes como, por ejemplo, un proyecto de ley del Partido Nacional, que me parece importante. En este sentido, aprovecho para anunciar que también el Partido Colorado va a adjuntar a ese informe un par de proyectos de ley, alguno de los cuales, inclusive, ya fue presentado en la Legislatura pasada con la firma del entonces Diputado Scavarelli. Cabe acotar que las iniciativas tienen que ver con la formación de un patronato y la protección de víctimas.

No obstante, el tema de los mayores y de los menores sí fue, de alguna manera, expresado o aludido por el señor Presidente, pero eso no excluye la consideración del objeto de esta Comisión, que no fue conformada para tratar exclusivamente el tema de los menores infractores, sino también el de la seguridad pública, con especial atención en los aspectos vinculados, precisamente, con los menores infractores. Sin embargo, reitero, este no es el único tema a abordar.

Dado que se trata de un tema procedimental, vamos a ver cómo podemos terminar nuestro trabajo en el plazo que se nos adjudicó o que se nos mandató, que sería la semana que viene.

Es evidente que no vamos a tener un informe único, a pesar de que podemos trabajar informalmente -como siempre lo hacemos- y fuera de las sesiones de la Comisión.

En cuanto al informe del Frente Amplio y a los informes en general, planteo lo siguiente. En lo que respecta a nuestro Partido, antes de la próxima reunión enviaremos el informe pertinente a través de la Secretaría y de los correos electrónicos. En tal sentido, creemos que sería bueno que para el siguiente encuentro ya tuviéramos todas las propuestas, para luego sí comenzar a dialogar.

Pensamos que para el próximo 29 de diciembre podríamos hacer un informe de situación y luego elevarlo a la Asamblea General que, si se reúne, lo estudiará; a su vez, en ese ámbito probablemente podamos plantear la prórroga del plazo de que dispone la Comisión, a fin de reunirnos en el mes de febrero -en esto estoy de acuerdo con el señor Legislador Orrico- y llegar a algunas conclusiones comunes. Creo que vale la pena intentarlo, porque existen muchos temas en los cuales podemos estar de acuerdo, como por ejemplo, el del Instituto, aunque todavía habría que definir si estará en la órbita del INAU o fuera de ella; sin embargo, lo cierto es que todos coincidimos en que tiene que crearse por ley. De la misma manera, hay acuerdo con respecto a la cuestión de la tentativa. No sé si hoy podremos llegar a acordar algo con respecto a los antecedentes, aspecto que aparentemente sería el más importante que nos estaría separando de la postura del Frente Amplio. Digo esto porque habría que analizar de qué antecedentes se trata, cómo y para qué se los va a utilizar. De pronto, definiendo esto podríamos avanzar en una propuesta que nos permita ponernos de acuerdo.

Pero insisto en que no tenemos mucho más para acordar, teniendo en cuenta que en la Comisión Multipartidaria ya acercamos posiciones en muchos aspectos. Luego, sobre los puntos en los cuales no acordemos, cada partido lo expresará en tres informes, o en uno en mayoría y otro en minoría.

Creo que procedimentalmente deberíamos trabajar en ese sentido. Reitero que en la próxima reunión podríamos hacer un informe del estado de situación y elevarlo a la Asamblea General.

SEÑOR MICHELINI.- Voy a ser breve. Se ha presentado, por parte de la Bancada del Frente Amplio, un anteproyecto de informe.

SEÑOR GANDINI.- ¡Que se reparta, por favor! Si no, estamos hablando de algo que no existe.

SEÑOR PENADÉS.- Estamos totalmente de acuerdo con lo que dice el señor Legislador Gandini.

(Dialogados.)

SEÑOR MICHELINI.- Con este informe no se pretende que se resuelva nada sobre tablas; simplemente es un borrador de documento para que los Partidos Colorado, Nacional e Independiente tengan información sobre el estado de

situación de lo que ha venido discutiendo la Bancada del Frente Amplio. Desde este momento hasta el próximo martes, sobre esa base y teniendo en cuenta las palabras del señor Legislador Viera, podremos analizar e identificar los posibles acuerdos. Es así que desde esa perspectiva podremos trabajar a los efectos de lograr consensos y acuerdos. Más allá de ciertas expresiones claramente inaceptables de algunos Legisladores en esta Comisión, creo que el ánimo de todos es encontrar los consensos para identificar los puntos sobre los que estamos de acuerdo y expresar democráticamente los aspectos sobre los que no lo estamos.

Señor Presidente: si algún señor Legislador se ha sentido retado por mi parte, le pido expresas disculpas, porque ese no es mi estilo. Los señores Legisladores y los funcionarios de esta Casa saben perfectamente cuál es mi comportamiento y señalo desde ya que no voy a tomar en cuenta, como antecedente, algunas expresiones de Legisladores que conozco desde hace mucho tiempo, porque estamos en un período navideño y me parece que ese espíritu, en definitiva, debería primar.

SEÑORA MOREIRA.- Antes que nada quiero pedir disculpas porque asistí a la mitad de las sesiones de esta Comisión, por lo que adelanto que realizaré mis expresiones sobre la base de esta limitación.

Entiendo que el documento se ha fotocopiado y está siendo repartido a los efectos de que todos los Legisladores de la Comisión puedan contar con él, por lo que creo que de esta forma hemos superado el primer escollo.

SEÑOR PENADÉS.- Tardíamente, señora Senadora.

SEÑORA MOREIRA.- Tardíamente, señor Senador.

Brevemente quisiera hacer dos o tres comentarios.

Me parece que el documento, compartible o no, realiza un punteo de aspectos sobre el Instituto Nacional de Rehabilitación, la edad de imputabilidad, el aumento de las penas para los adolescentes en conflicto con la ley y los antecedentes de los adolescentes que infringen la ley penal. Como tengo la sospecha de que cada partido va a presentar sus propias recomendaciones sobre el tema, quizás podríamos ponernos de acuerdo respecto a si estos son los puntos que todos los documentos deberían contener. Entiendo que este punteo es bastante exhaustivo, pero podrían aparecer otros puntos.

Quisiera hacer una referencia muy breve sobre los antecedentes. En la sesión pasada escuché las expresiones, tanto de parte de quienes concurrieron en representación de la Suprema Corte de Justicia, como del señor Director del Instituto de Sociología Jurídica y del Secretario Ejecutivo del Comité de los Derechos del Niño, y entendí que tenían una posición negativa con respecto al pasaje de los antecedentes de menores. Las cuatro exposiciones hacían énfasis -eso consta en el documento- en las reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de la Justicia de menores. Sin embargo, lo que más me importa con respecto a la posible y eventual presentación de proyectos de ley en relación con ese tema, es que el año que viene se tome en

consideración un Mensaje del Poder Ejecutivo que ya ingresó, relativo a la reforma del Código del Proceso Penal y una reforma del Código Penal que ya está en marcha, que en esta Legislatura habremos de tratar y resolver -por lo menos eso es lo que espero- a pesar de que se trata de un proceso un tanto más lento. Insisto en que la reforma del Código del Proceso Penal ya ingresó porque en estos días recibimos un Mensaje del Poder Ejecutivo en este sentido. Creo que esta iniciativa estaría ingresando al Senado -si no es así, que me corrija el señor Senador Moreira, que también integra la Comisión de Constitución y Legislación- por lo que sería parte de nuestro trabajo del año que viene. ¿Por qué hago esta aclaración? Porque si ingresa la reforma del Código Penal, cuando presentemos iniciativas de proyectos de ley o trabajemos con estos temas, deberemos tener cuidado y tener una perspectiva más amplia sobre la reforma del Código Penal en su conjunto. Según entiendo -no soy abogada ni jurista- el conjunto de las leyes debe tener una consistencia jurídica y, por ello, es importante tomar en cuenta ese marco, en especial en el caso de los adolescentes.

Personalmente desconozco los contenidos de la reforma del Código Penal -en este punto, pediría la intervención del señor Senador Moreira- pero creo que cuando estudiemos este tema que nos convoca, deberemos tener en cuenta la filosofía con que se la ha procesado. Tengo entendido -quizás esté equivocada- que el aumento de la población carcelaria y los problemas de administración de justicia que tenemos en este momento estarían conduciendo a una filosofía de la penalización del delito donde aparezcan más penas alternativas a la privación de libertad, etcétera. Por eso creo que debemos tener en cuenta todo el proceso de la reforma penal en el que nos vamos a ver sumergidos en los próximos años.

SEÑOR MOREIRA.- Quiero precisar que la reforma del Código Penal no ingresa en el terreno de la responsabilidad penal juvenil y simplemente se limita a la responsabilidad penal común para mayores de edad. Por lo tanto, no tiene que ver con este territorio en el cual nosotros estamos trabajando y lo que aquí se decida no va incidir para nada ya que no tocaríamos la arquitectura de la reforma del Código Penal.

SEÑORA MOREIRA.- Es correcto lo que señala el señor Legislador y por supuesto que lo sé; lo que pienso es que tenemos que legislar en una cierta armonía filosófica con la posición que va asumir el Parlamento con respecto a las responsabilidades penales en su conjunto. Es a eso a lo que me refiero. Considero que debemos tener una cierta idea de conjunto con respecto al tema de las penas y los delitos y por eso considero que sería válido tener en cuenta el proceso de reforma del Código Penal, que aclaro no conozco.

SEÑOR PENADÉS.- Primero que nada quiero señalar que recién ahora nos hacemos del documento que el Frente Amplio ha elaborado. Entonces, creo que no podemos cometer el error de ingresar a discutir sobre un texto que no hemos leído; por lo tanto, el primer paso es leerlo. No nos pueden empezar a

explicar un documento cuando recién se está fotocopiando, porque es ahí donde se genera un debate.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero aclarar que lo que se quiso hacer fue informar que había un documento con determinados puntos para que tuvieran una idea al momento de estudiarlo.

SEÑOR PENADÉS.- Muy bien y nosotros lo valoramos.

En segundo lugar, creo que ahora debe hacerse una compilación de los documentos que vamos a hacer llegar a los demás partidos políticos.

En tercer término, considero que sería un grave error político -para todos los partidos- pedir una prórroga para esta Comisión. Entiendo que es un error que en el clima de inseguridad que se está viviendo, con la visión crítica que se tiene de todo el sistema político -aspecto en el que no voy a ingresar- y del Gobierno por este tema, demos un mensaje errado a la ciudadanía, al pedir una prórroga a una fecha que pusimos nosotros mismos. Quizás la equivocación fue poner un plazo de 30 días cuando todos sabíamos -porque ninguno de nosotros se cocina al primer hervor- lo que implica ese lapso a esta altura del año.

Entonces, propongo que para la próxima reunión de la Comisión se hagan llegar todos los documentos y que, sin pedir una prórroga ni nada por el estilo, en el mes de febrero la Comisión, o uno o dos representantes de cada partido, vea en qué puntos nos podemos poner de acuerdo. Hacemos el informe con los puntos en que hay acuerdo, y en los que no lo hay, vamos a la Asamblea General y lo decimos. Creo que hay muchísimas cosas en las que vamos a coincidir y es necesario que así sea. Eso fue lo que ocurrió cuando estudiamos el Presupuesto y cuando vino el INAU a la Comisión de Presupuesto integrada con Hacienda del Senado. Por su parte, discutiremos y analizaremos los aspectos en los que no nos ponemos de acuerdo y, en esos casos, seguirán existiendo distintas posiciones políticas.

Creo que sería un grave error que en estas fechas anunciáramos que en 30 días no pudimos hacer lo que tuvimos que haber hecho. Por tanto, entiendo que habría que hacer lo siguiente. Para la próxima sesión el Partido Nacional hará llegar los enunciados de sus sugerencias, muchos de los cuales son públicos y notorios -nuestro Partido presentó un proyecto de ley al respecto- y los representantes del Partido Colorado están diciendo que harán lo mismo; entonces, nos tomaríamos el mes de enero para analizar los documentos, comprometiéndonos a elaborar un documento en la primera semana de febrero, a fin de que en la primera quincena de ese mes sea convocada la Asamblea General para que la Comisión brinde su informe.

Esta Comisión no fue creada con el fin de legislar porque no puede, sino con el fin de dar recomendaciones, y eso es lo que hay que hacer; algunas las haremos con el criterio unánime de la Comisión, mientras que otras las realizaremos los partidos políticos y luego, en el ámbito de la Asamblea General, diremos en qué estamos de acuerdo. Entiendo que ese es el criterio

que debemos utilizar. Además, por el clima navideño que nos ha invadido a todos, creo que deberíamos ir culminando la sesión. La próxima semana les haríamos llegar las ideas de los compañeros del partido -debo manifestar lo mismo que la señora Senadora Moreira, pues no he sido de los que más ha concurrido a la Comisión- que se han especializado en el tema y tienen todos los elementos para discutirlo y analizarlo. Creo que eso es lo que, por ahora, queda por hacer.

SEÑOR POSADA.- Simplemente quisiera realizar una aclaración porque se hizo una afirmación que no se condice con lo que se establece en el Código de la Niñez y la Adolescencia. El artículo 69 refiere a las infracciones a la ley penal y establece cuáles son esas infracciones. Precisamente, el numeral 3) expresa: "La tentativa de infracciones gravísimas a la ley penal". Luego, el artículo 72, que menciona las clases de infracción, expresa: "(Clases de infracción).- Las infracciones a la ley penal se clasifican en graves y gravísimas. Son infracciones gravísimas a la ley penal:

1) Homicidio (artículo 310 del Código Penal).

2) Lesiones gravísimas (artículo 318 del Código Penal).

3) Violación (artículo 272 del Código Penal).

4) Rapiña (artículo 344 del Código Penal).

5) Privación de libertad agravada (artículo 282 del Código Penal).

6) Secuestro (artículo 346 del Código Penal).

7) Extorsión (artículo 345 del Código Penal).

8) Tráfico de estupefacientes (artículos 31 y 32 del Decreto-Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974, en la redacción dada por el artículo 3° de la Ley N° 17.016, de 22 de octubre de 1998).

9) Cualquier otra acción u omisión que el Código Penal o las leyes especiales castigan con una pena cuyo límite mínimo sea igual o superior a seis años de penitenciaría o cuyo límite máximo sea igual o superior a doce años de penitenciaría." Ahora presten atención al numeral 10), que dice: "10) La tentativa de las infracciones señaladas en los numerales 1), 5) y 6) y la complicidad en las mismas infracciones." Recuerden que el numeral 1) es homicidio, el 5) privación de libertad agravada y el 6) secuestro.

En la interpretación que hacen los jueces, la tentativa de rapiña está excluida como delito gravísimo; eso es así y, por tanto, diría que se hicieran las consultas necesarias para ver cómo se aplica esta ley. Entonces, en función del numeral 3) del artículo 69, que dice: "La tentativa de infracciones gravísimas a la ley penal", se considera en los casos a que hace mención el numeral 10) del artículo 72.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se tomará la sugerencia de hacer las respectivas consultas.

SEÑOR GANDINI.- Quisiera hacer una observación metodológica. Esperaba recibir un documento -la información se nos entregó ahora- propuesto por la delegación del Frente Amplio, pero lo que se nos dio no fue un documento, sino un informe con valoraciones de toda naturaleza, y podemos decir que es el resultado final. Sin embargo, si todos diéramos un resultado final, sería muy difícil negociar. Suponemos que puede suceder que haya dos, tres o cuatro informes producto de los acuerdos o desacuerdos, si ese es el resultado de la Comisión. Ahora bien, si para conversar o negociar -que es la expectativa que aquí hay- se introduce un informe -y así es como se trabaja en las Comisiones- y luego los que están de acuerdo lo firman, nos va a costar mucho. Si todos siguiéramos esta metodología e hiciéramos lo que decía hace un momento el señor Senador Penadés, es decir, que cada uno trajera su postura en forma de informe, luego sería muy difícil ir para atrás. Prefiero trabajar con el espíritu de buscar acuerdos, poniendo sobre el papel las posiciones de cada uno para ver dónde encontramos puntos de coincidencia, y no cerrándonos en formatos de informe, porque de ahí es muy difícil salir.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Legislador Gandini tiene todo el derecho a entender esto como crea conveniente. Ya hemos conversado acerca de que la idea es, justamente, la contraria: traer un documento que pueda ser considerado, analizado, evaluado, complementado, discutido, agregado, o que se presenten alternativas. Este es el sentido con el que el Frente Amplio ha traído el documento; si el señor Legislador, repito, quiere entender otra cosa, lo puede hacer, pero ese es el sentido de esta propuesta.

SEÑOR ORRICO.- He tenido la fortuna de trabajar en la Comisión Interpartidaria con el señor Legislado Moreira y con el doctor Scavarelli, que nos honra con su presencia en su rol de asesor, y el método fue el que, justamente, estamos proponiendo ahora.

Los representantes de los partidos políticos nos reunimos para hablar del tema sobre seguridad pública y entendimos que el Gobierno tenía que moverse. Entonces, presentamos un documento y sobre él se trabajó, se hicieron cambios y supresiones. Me parece que el método es bueno; lo que no deberíamos hacer -y lo digo con mucho respeto- es tener la mentalidad de una Comisión común, como puede ser la de Hacienda o la de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración. Se trata de llegar a acuerdos. Creo que el documento del Frente Amplio pretende establecer el punteo de los temas y ver si estamos de acuerdo con ellos o si se pretende agregar alguno. Quiero aclarar que este documento se terminó a las 10 y 30 del día de hoy, por eso no se repartió, pero inmediatamente de finalizado fue puesto en conocimiento de los integrantes de la Comisión. Pienso que el método, repito, es bueno, independientemente de que cada partido presente el suyo; después veremos. El documento que presenten los demás puede ser propio o puede ser realizado a partir del documento que se repartió.

SEÑOR MOREIRA.- Quiero hacer un par de reflexiones.

El Partido Nacional ya adelantó que tenemos un proyecto de ley que prácticamente contempla el punteo que hizo el Frente Amplio; no estamos descubriendo nada: hablamos de la minoridad infractora, del eventual alargamiento de las penas, la penalización de la tentativa de las infracciones graves, el registro de antecedentes y el Instituto de Rehabilitación, sobre el cual ya había un acuerdo en la Comisión Interpartidaria y que, por otra parte está recogido en la Ley Presupuestal vigente. En eso nos vamos a poner de acuerdo y va a quedar plasmado en un proyecto de ley. Acá la novedad fue la transición de esta Comisión delegada que, en general, por lo que todos hemos conversado, nos parece razonable. Me parece que ahí tenemos un terreno abonado que podemos convertir rápidamente en un proyecto de ley con detalles. Seguramente, en lo que no vamos a coincidir, es en el registro de los antecedentes y en el agravamiento de las penas. Conversaremos sobre esto. Nosotros creemos que es necesario, pero ustedes creen que no; por lo tanto, ahí tenemos una distancia insalvable. Creo que las coincidencias deben ser recogidas rápidamente en un proyecto de ley, que debería elaborarse para febrero.

Por otra parte, en cuanto al tema de la penalización de la tentativa, hubo un proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo de la época en que José Díaz era Ministro del Interior, que luego naufragó en el Senado. Por lo tanto, en ese tema también podemos avanzar.

A su vez, podemos analizar lo relativo a las penas alternativas que ustedes plantean. Nosotros insistimos con el registro de antecedentes porque nos parece importante. En definitiva, las ideas del informe del Partido Nacional se plasman en el proyecto de ley, por lo que solamente vamos a reiterar su contenido.

A nuestro juicio, es importante transformar rápidamente en ley aquello en lo que haya coincidencias; en esa recomendación podemos coincidir.

SEÑOR PEREYRA.- Brevemente, quiero decir que coincido con el planteo del señor Legislador Penadés en el sentido de que esta Comisión fue creada para sugerir a la Asamblea General en qué puntos hay acuerdos para avanzar en estos temas, y eso es lo que expresa este documento.

Por otro lado, en las reuniones de esta Comisión en que recibimos invitados -creo que en eso coincidimos todos- hemos escuchado apreciaciones sobre aspectos importantes que han ayudado y que, sin duda, nos ilustran respecto a las conclusiones que tenemos que abordar. Esto está contemplado en el informe como parte de los insumos.

Quiero reafirmar la propuesta final que hace el Frente Amplio -que hasta ahora no estaba arriba de la mesa y no escuché a ningún miembro de la Comisión apoyarlo- sobre la responsabilidad penal adolescente y, al respecto, tenemos que ver en qué puntos podemos avanzar. Creo que tenemos que trabajar en esa idea y supongo que a ninguno de los aquí presentes se le ocurre que podamos aprobar una ley de estas características en tres días.

Hay elementos nuevos arriba de la mesa que, como decía el señor Legislador Posada, son muy positivos para el debate, y creo que no fue correcto empezar a discutir acerca de si el informe daba lugar o no. Tal como dijo el señor Legislador Penadés, en la próxima reunión tendremos que analizar las propuestas de los integrantes de esta Comisión en nombre de los distintos partidos para ver hasta dónde podemos avanzar. Si todos estamos de acuerdo -descarto que así será- podremos acordar sobre la ley penal adolescente, que es un elemento nuevo que hoy propone el Frente Amplio.

SEÑORA MOREIRA.- Quiero reforzar el planteo realizado por el señor Legislador Aníbal Pereyra y discrepar con el del señor Legislador Moreira.

Me parece que el resultado de esta Comisión serán recomendaciones y, en ese sentido, ya se ha avanzado porque en la Ley de Presupuesto se crea el Instituto de Rehabilitación del Adolescente. Sin embargo, no creo que debamos redactar un proyecto de ley en febrero, porque nos debemos otro tiempo de discusión y de análisis. Ya tendremos bastante trabajo con el Instituto de Rehabilitación del Adolescente -analizando, entre otras cosas, si debe quedar en la órbita del INAU- por lo que discrepo con el señor Legislador Moreira en cuanto a que debamos elaborar un proyecto de ley en febrero.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tomando como base el criterio planteado por el señor Legislador Penadés, proponemos reunirnos el martes o miércoles de la próxima semana a la hora 14 y 30, en función de la sesión de la Cámara de Senadores.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 12 y 39 minutos.)

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN DE LA COMISIÓN DEL DÍA 28 DE DICIEMBRE DE 2010

-Sin corregir por los oradores-

ASISTENCIA

Preside : Señor Senador Julio Bango

Miembros : Señores Senadores José Bayardi, Jorge Gandini, Luis Alberto Lacalle Pou, Felipe Michelini, Carlos Moreira, Constanza Moreira, Rodolfo Nin Novoa, Gustavo Penadés, Aníbal Pereyra, Iván Posada, Juan C. Souza, Tabaré Viera Duarte y Jorge Zás Fernández

Secretarias : Ángela Bernini
María Celia Desalvo

SEÑOR PRESIDENTE (Bango).- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 14 y 46.)

El único punto que figura en el orden del día es la discusión y eventual aprobación de los informes para remitir a la Asamblea General.

Informalmente, algunos Legisladores hemos estado trabajando en un informe único que contenga los acuerdos y desacuerdos alcanzados en esta Comisión, luego de escuchadas las instituciones que nos visitaron. Queremos poner a consideración dicho informe.Tenemos entendido que el Partido Colorado quiere presentar el suyo.

Por lo tanto, propongo que luego de que el Senador Viera Duarte dé el informe, la Comisión pase a intermedio para hacer las correcciones pertinentes.

SEÑOR MOREIRA.- El Partido Nacional también tiene una propuesta en la que señala sus principales ideas, contenidas en un proyecto de ley que presentamos oportunamente y lo vamos a dejar como constancia de nuestra posición.

SEÑOR VIERA DUARTE.- El Partido Colorado estuvo trabajando con los asesores en la materia y tuvo en cuenta los antecedentes, fundamentalmente la Comisión multipartidaria, pero también otros proyectos que se presentaron en la Legislatura pasada, particularmente por el doctor Scavarelli, que como se sabe tiene una larga trayectoria de trabajo en distintos ámbitos vinculados con la seguridad.

Asimismo, se tuvo en cuenta las opiniones de todos los invitados y, a pesar del exiguo tiempo, el Partido Colorado presenta este informe que hace hincapié en algunos aspectos que son de consenso, que lógicamente recogerá el documento que vamos a copatrocinar, en otros que no lo tienen, y los vamos a defender en su oportunidad, y en otros que no tendremos tiempo para discutir, pero tengo la esperanza de que los pueda aprobar esta Comisión, si siguiera trabajando, o las Cámaras, una vez que se presenten como proyectos de ley.

Hacemos hincapié, obviamente, en la instalación de un sistema nuevo y en la creación de un instituto especializado, independiente del INAU, aunque estamos de acuerdo con que, hasta que no sea creado por ley, crear la Comisión a través de funciones delegadas, tal como lo propuso el actual Directorio del INAU, habida cuenta que tendrá que contar con un ámbito absolutamente diferenciado, especializado, que garantice todos los derechos del niño para lograr su rehabilitación.

En cuanto a los antecedentes del menor, creemos que deben mantenerse en el caso de delitos graves o gravísimos. Es más: es muy

importante para los Jueces, una vez que deban juzgar a un mayor con antecedentes graves, poder aplicar la progresividad de las penas, aspecto muy importante en la criminología moderna.

Este informe presenta una larga argumentación, que tiene que ver con aspectos jurídicos, constitucionales y algunos ejemplos comparados.

Por otra parte, el informe refiere a la edad de imputabilidad y su eventual reducción, posición que, como se sabe, sustenta el Partido Colorado, no por unanimidad, sino por mayoría. Personalmente, estoy de acuerdo con que solo bajando la edad de imputabilidad no resolvemos el problema y tenemos que resolver todos los demás.

Asimismo, en lo que refiere a la salvaguardia hacemos hincapié en la efectiva aplicación de los acuerdos celebrados en la Comisión interpartidaria y en el documento de consenso que allí se suscribió, porque fue un trabajo importante en el que intervino gente destacada de todos los partidos y no deberíamos ignorarlo olímpicamente.

También el informe remite a tres proyectos de ley. Uno tiene que ver con la protección de víctimas y testigos. Cuando hablamos de la seguridad y del aumento del delito, siempre nos referimos al delincuente y a los derechos de los menores infractores, pero pocas veces se presta la debida atención a las víctimas y, en particular, a los testigos. En ese sentido, hay un proyecto de ley elaborado por el ex Diputado Scavarelli que está a estudio de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, que nosotros proponemos que se reflote.

Además, proponemos la creación del Patronato Nacional de Orientación y Ayuda al Egresado del INAU porque nos parece que hay que hacer el seguimiento de los menores infractores una vez que se entiende que han sido rehabilitados o que culmina su pena, para que puedan reinsertarse adecuadamente en la sociedad.

Por otra parte, solicitamos que se tenga en cuenta un proyecto de ley que tiene que ver con la situación de las personas ausentes o extraviadas, que también está en la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados.

Además, hacemos énfasis -no como un punto en particular- en algunas medidas que no necesariamente deben llevarse a cabo a través de leyes porque por más que aprobemos leyes, recomendaciones o creemos institutos, si no se dan algunas circunstancias, vamos a seguir teniendo problema con los menores infractores. En ese sentido, hacemos hincapié en incrementar el número de sedes judiciales, magistrados, funcionarios, técnicos y los recursos asignados a la justicia especializada en los temas de minoridad y familia. En el informe se recoge que hay un solo Juzgado especializado en el país.

Asimismo, proponemos incrementar las acciones de prevención referidas a menores en situación de calle o de manifiesto abandono, incluyendo profundización de acciones para resolver la deserción escolar y la enseñanza media. Realmente este es un problema de interpretación o aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Todos conocemos casos de niños menores de trece años que, sin ser adivinos, podemos saber cómo van a terminar. Conozco el caso de diez niños en mi departamento de Rivera que son conocidos por todas las autoridades policiales, judiciales, del INAU y departamentales, que están en situación de calle. Se sabe que algunos de ellos han sido violados, que varios ya están consumiendo pasta base y muchos han sido conducidos al INAU, pero se van cuando quieren. Tenemos que preservar los derechos de los niños, y creo que el primer derecho que tiene un niño es el de no ser dejado en la calle porque sabemos cómo va a terminar. Por lo tanto, esto tiene que ver con la prevención. Así como planteamos la creación del Patronato para hacer el seguimiento del menor infractor después que cumpla su sentencia, creo que tenemos que tomar medidas y revisar el Código de la Niñez y la Adolescencia, porque aparentemente por su aplicación o interpretación es que la Justicia, la Policía, el INAU, ni nadie hace nada con los niños para prevenir que se conviertan en delincuentes.

En definitiva, proponemos profundizar las acciones de protección y prevención de situaciones que aun desde edades muy bajas son públicas: las situaciones de abandono con desvíos notorios de conducta de abuso del menor y de progresivo desencuentro con elementales normas de convivencia social, incluyendo las adicciones y las situaciones que se desarrollan en su entorno.

Por otro lado, en el informe hay un punto que nos parece muy importante en el que sabemos que no existe consenso, pero nos gustaría que el documento lo recogiera, que tiene que ver con la prescripción de los delitos. Hay delitos gravísimos cometidos por menores que la legislación vigente fija un plazo máximo de dos años para su prevención. Tenemos que ser realistas. Sabemos que el crimen organizado es capaz -y lo hace- de utilizar menores para cometer homicidios o delitos gravísimos y esconderlos durante dos años para que prescriban. No estamos proponiendo nada concretamente, sí estamos llamando la atención y planteando que debemos tener en cuenta que la prescripción de los delitos en los menores es demasiado exigua.

Lo demás, lo van a poder leer cuando se reparta el informe.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR SOUZA.- Escuchamos con respeto y atención la exposición del estimado amigo, señor Legislador Viera Duarte. Sin ánimo de polemizar, quiero hacer una puntualización con respecto a una aseveración que él ha realizado.

Sin lugar a dudas, todos los Legisladores que estamos presentes transitamos las calles de nuestro país y conocemos hechos que son

lamentables, y también conocemos gente que tiene una vocación de servicio con respecto al tema de la minoridad.

Con el mayor de los respetos disiento con una afirmación que realizó el señor Legislador Viera Duarte porque me siento tocado, no porque yo trabaje con los niños, sino porque alguien muy allegado a mí trabaja en el Programa con niños en situación de calle. En ese sentido, la aseveración de que nadie hace nada creo que no es correcta ni adecuada. Tal vez no ha sido suficiente ni efectivo el trabajo realizado, pero hay un sinnúmero de trabajadores que están vinculados al tema y que hacen su mejor esfuerzo. Capaz que como Estado no hemos tenido la capacidad de brindar los instrumentos, los recursos y la capacitación necesaria y suficiente para que esas políticas sean realmente efectivas y puedan tener el resultados que todos deseamos.

Simplemente quería hacer esta precisión.

Gracias.

SEÑOR VIERA DUARTE.- No pretendo entrar en un dialogado; simplemente, quiero decir que no tuve el ánimo de indicar que muchos funcionarios del INAU, inclusive algunas ONG, no hacen todo el esfuerzo por resolver el tema. Digo que, justamente, como Estado, la legislación vigente no ha permitido que tengamos resultados realmente eficientes. Precisamente, en nuestro informe hay un último punto que refiere al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil ya que, a mi juicio, es la que tiene que tomar conciencia, pero hay que darle los instrumentos necesarios para encarar esos temas que, es innegable, no han tenido la solución adecuada.

SEÑOR PRESIDENTE.- Hemos escuchado la propuesta del Partido Colorado. La Comisión tiene el informe del Partido Colorado, y los antecedentes planteados por el Partido Nacional y el documento presentado por el Frente Amplio, que podrían formar parte de un paquete anexo.

Entonces, propongo un intermedio de media hora para trabajar y afinar algunos detalles en el documento que poseen los señores Legisladores. Aclaro a aquel que no lo tenga que, en este momento, se está fotocopiando y se repartirá a la brevedad. Durante el intermedio se le podrá dar una lectura y analizar si hay acuerdo con relación a los puntos.

Se va a votar.

(Se vota.)

Catorce por la afirmativa: **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

La Comisión pasa a intermedio.

(Es la hora 15 y 2.)

Continúa la sesión.

(Es la hora 15 y 39.)

Durante el intermedio nos hemos puesto de acuerdo en la producción de un informe único que releve los acuerdos a los que ha arribado esta Comisión, así como los disensos, es decir, los puntos en los que aún no hemos acordado.

Asimismo, se plantea el envío de este informe a la Presidencia de la Asamblea General, con los anexos, que son los documentos y los proyectos de ley, presentados por el Frente Amplio, el Partido Colorado y el Partido Nacional.

Además, se recomienda -promovemos que sea por unanimidad- que la Presidencia cite a una Asamblea General para el próximo miércoles 2 de febrero, a los efectos de considerar este informe y resolver al respecto, y se extienda el plazo de trabajo de esta Comisión hasta el 2 de marzo de 2011, de manera de avanzar en la redacción de los proyectos de ley y, en esa fecha, presentar un informe sobre el estado del trabajo, para que luego esas iniciativas pasen a las Comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes que corresponda.

SEÑOR GANDINI.- La idea no es que tengamos resuelto el tema, pero sí que para el 2 de marzo, cuando se inicie la Legislatura, esté resuelta la primera etapa, que es la más urgente, y tengamos una propuesta o un proyecto vinculado a la transición del Instituto de Rehabilitación en el INAU, de modo de dar una señal lo más rápido posible en ese sentido. Luego se verá cómo se sigue trabajando en la ley de responsabilidad penal adolescente, pero lo más urgente es esa transición.

Quiero aclarar que no estamos planteando que haya una Asamblea General el 2 de marzo, sino que la Comisión tenga plazo hasta esa fecha, como lo tuvo hasta el 29 de diciembre para elaborar la primera etapa.

SEÑOR VIERA DUARTE.- Me parece que sería bueno no poner como fecha fija el 2 de marzo, porque quizás la Asamblea General no se reúna el 2 de febrero, sino el 3 o el 4. Quizás sería mejor establecer un plazo de treinta días a partir de la fecha en que se reúna dicho Cuerpo.

(Apoyados.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, en vez de una extensión del plazo hasta el 2 de marzo solicitaremos que el plazo de la Comisión se extienda treinta días a partir de la fecha que se reúna la Asamblea General.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

(Se vota.)

Trece por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Se levanta la sesión.

(Es la hora 15 y 43.)

-Tiene la palabra el Miembro Informante, señor Legislador Bango.

SEÑOR BANGO.- Señor Presidente: la convocatoria a esta Sesión de la Asamblea General en el día de hoy, 2 de febrero, es consecuencia de una de las resoluciones adoptadas por la unanimidad de los integrantes de la Comisión Especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Efectivamente, una de las dos resoluciones que esta Comisión adoptó por unanimidad aludía a la necesidad de dar a conocer el informe que a continuación voy a detallar que, de alguna manera, reúne las sugerencias y consideraciones de su trabajo. Fue una tarea que se realizó con suma intensidad y creo representar la opinión de mis colegas de todos los partidos que la integraron si digo que se tomó con mucha responsabilidad y esfuerzo. Esta Comisión funcionó a partir de su designación por parte de la Asamblea General durante un mes, hasta el 29 de diciembre, como estaba establecido. En el correr de esos treinta días, la Comisión sesionó siete veces y el informe que hoy está presentando ante la Asamblea General fue producido el 28 de diciembre y remitido a la Presidencia de este Cuerpo el mismo día.

También quiero decir que, en el marco del trabajo intenso que tuvimos en la Comisión, fueron convocados distintos representantes de sendas instituciones cuyas opiniones juzgamos oportuno considerar. Fue así que en menos de treinta días hábiles desfilaron el Directorio en pleno del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay; el Ministerio del Interior, representado por su titular, el señor Eduardo Bonomi; el representante de la oficina de Unicef en Uruguay, señor Egidio Crotti; el Director del Instituto de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, sociólogo Eduardo Morás; el Secretario Ejecutivo del Comité de los Derechos del Niño, doctor Luis Pedernera, y la Suprema Corte de Justicia, representada por el entonces Presidente, doctor Jorge Chediak, y el Ministro Leslie Van Rompaey.

Habiendo escuchado las opiniones de los representantes de estas instituciones, la Comisión se abocó a definir cuáles eran los temas que iba a incorporar y que serían objeto de discusión. Como consecuencia del debate, la Comisión resolvió presentar un único informe que reúne los disensos y los acuerdos y consensos alcanzados. Por lo tanto, en los minutos que siguen, como Miembro Informante de la Comisión trataré de ser lo más fiel posible en la reproducción de los acuerdos y disensos que contiene el informe. Asimismo, voy a dedicar algunos minutos finales para comenzar a esbozar la posición de la Bancada del Frente Amplio en algunos aspectos que no obtuvieron consenso y que seguramente serán ampliados a posteriori por otro compañero de la Bancada.

(Campana de orden.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor Legislador: disculpe la interrupción. Entiendo que no necesitamos fundamentar la importancia del tema que estamos tratando ni el contenido del informe que se está planteando. Otra vez sugiero en forma respetuosa a las señoras Legisladoras y a los señores Legisladores que mantengan silencio y escuchen los informes que se van a presentar en Sala. Desde ya, muchísimas gracias.

Puede continuar el señor Legislador.

SEÑOR BANGO.- Señor Presidente: usted decía que no era necesario abundar en la importancia de este asunto por una cuestión de economía de tiempo, pero además porque todas las señoras Legisladoras y todos los señores Legisladores están imbuidos de la relevancia que el tema de la seguridad en general reviste y, en particular, la situación de los menores de edad en conflicto con la ley. Por lo tanto, nosotros tampoco vamos a abundar sobre la pertinencia de esta discusión.

Sí queremos relatar los puntos sobre los cuales esta Comisión ha estado de acuerdo, luego glosar titulares de los puntos en los que no se han logrado acuerdos y, finalmente, proponer y sugerir al Cuerpo una posible agenda de puntos a considerar en lo que tiene que ver con la extensión del plazo de esta Comisión por un mes más, que también es lo que estamos solicitando por unanimidad sus integrantes.

Entonces, entremos en materia.

Respecto al primer punto, diré que los dos nombres que los diferentes integrantes propusieron, según las preferencias de sus partidos, fueron: Instituto Nacional de Rehabilitación o Instituto de Responsabilización Penal Adolescente. Esto reúne el primer acuerdo básico, que no hace otra cosa que ratificar los acuerdos que en materia de seguridad habían signado oportunamente todos los partidos políticos el 10 de agosto, luego de que en un trabajo intenso que también realizaron entre febrero y ese mes del año pasado, entre otros, llegaron a un acuerdo sobre la necesidad de tener un Instituto de Rehabilitación o de Responsabilización Penal Adolescente. Y lo importante es por qué. En esto hubo un acuerdo total porque, más allá de las medidas -luego cada uno de los integrantes de este Cuerpo podrá abundar en sus opiniones legítimas y personales-, si hay algo que queda

claro es que una sociedad se vuelve más segura si tiene la capacidad de prevenir, frenar y bajar los niveles de delitos que se cometen y cuando quienes cometen los delitos y pagan por ello, por ejemplo, con la privación de libertad, al salir de la cárcel, luego de cumplir su condena, no vuelven a reincidir. Entonces, una sociedad se vuelve más segura cuando logramos que las personas que delinquieron no lo vuelvan a hacer.

Por lo tanto, el sentido de la rehabilitación, de la resocialización o de la reeducación es un punto medular y clave que, por suerte, tiene el consenso de todo el sistema político.

En oportunidad de la concurrencia del Directorio del INAU, este organismo nos planteó la posibilidad de instrumentar, de manera rápida, una transición hacia un instituto definitivo, ya sea de rehabilitación o de responsabilidad penal adolescente, mediante la creación de una Comisión delegada que pudiera dotar al actual Semeji -Sistema de Ejecución de Medidas a Jóvenes en Infracción- de una mayor autonomía del Directorio y, por lo tanto, una mayor eficacia y eficiencia en su labor, que le permitiera asumir los desafíos a partir de ahora de una manera más adecuada.

Los cuatro partidos representados en la Comisión estuvieron contestes en que si bien no es necesario que esta reforma tenga fuerza de ley, en términos de conceder mayor autonomía a quienes hoy dirigen el Semeji, es un gesto político importante que el Parlamento se ponga de acuerdo para dársela.

¿Cuáles serían los contenidos? Se nombraría una Comisión delegada, integrada por tres personas que deberían tener idoneidad en la materia. Asimismo, a juicio de la Comisión, la integración debiera reflejar el acuerdo que el sistema político tiene con relación a este tema. Por otra parte, debería contar con una estructura gerencial acorde con la necesidades del Semeji y con un grado de autonomía lo más amplia posible del Directorio del INAU.

Esta Comisión delegada tendría, al menos, cinco programas: ingreso, diagnóstico y derivación; ejecución de medidas socioeducativas privativas de libertad; ejecución de medidas curativas; ejecución de medidas de inserción social y comunitaria e instrumentación, vigilancia y evaluación de medidas alternativas a la privación de libertad.

Sobre esto hay consenso. Si esta Asamblea General entiende pertinente ampliar el plazo de esta Comisión, esta se abocaría, entre otros temas, a preparar un proyecto de ley que el 1º de marzo esté en condiciones de ser enviado, ya sea a la Comisión correspondiente del Senado o a la de la Cámara de Diputados. En la medida en que la Comisión de la Asamblea General reúne a Senadores y a Diputados, se preparará un proyecto de ley que esperamos tenga un rápido andamiento en las dos Cámaras y que podrá ser sancionado en el correr del mes de marzo.

El punto 2 refiere a la ley de responsabilidad penal adolescente. En la medida en que fuimos discutiendo los diferentes temas, fue quedando clara la idea de que era necesario efectuar una serie de cambios o incorporaciones al Código de la Niñez y la Adolescencia en un cuerpo jurídico único, racional, coherente internamente, que permita que no se generen problemas a la hora de la aplicación de la ley. A esto le hemos llamado de común acuerdo “Ley de Responsabilidad Penal adolescente”. ¿Qué incluiría esta ley? Por lo menos, los capítulos IX y X del Código de la Niñez y la Adolescencia, que migrarían hacia este nuevo cuerpo jurídico. Asimismo, habría que efectuar algunos cambios de incorporación de nuevas penas y de modificación de aspectos procesales de los menores de edad cuando entran a la Justicia inculpados por una infracción penal, cualquiera sea su nivel de gravedad.

La idea es incorporar una serie de medidas, entre ellas, las que refiere el punto 3, sobre el cual también existe consenso, que tiene relación con sancionar la tentativa y complicidad de hurto. Hoy, el Código de la Niñez y la Adolescencia no sanciona la tentativa. Para poner un ejemplo claro y cotidiano, si en un bar hay una persona con su celular en la mesa, pasa un menor de edad y lo roba, la Policía advierte el hecho, trata de detenerlo para evitar el hurto y el menor deja el celular en la mesa, al dejarlo ha efectuado una tentativa de hurto, y como la tentativa no tiene sanción penal el policía ni siquiera puede llevarlo al Juez. La idea es incorporar la figura delictiva de la tentativa y complicidad de hurto de manera de llenar un agujero negro del que la Comisión entiende adolece el Código.

El punto 4 refiere al sistema de medidas alternativas a la privación de libertad. Este punto tiene consistencia con el punto 1, en el sentido de que para tener una sociedad más segura, no solo en cuanto a los menores de edad, sino también a los mayores, el centro de la cuestión es promover la habilitación, reeducación o resocialización de los que cometen faltas. Siendo coherentes con esta cuestión, es necesario -la Comisión así lo entendió también por unanimidad- fortalecer el sistema de medidas alternativas a la privación de libertad.

En ocasión de la comparecencia de Unicef en Uruguay, se dio cuenta de algunas experiencias que han recorrido este camino y que tenemos muy cerca en América Latina, particularmente en Brasil, en los estados de Minas Gerais y Rio Grande Do Sul en

las que, haciendo una inversión fuerte de recursos humanos y materiales, los sistemas alternativos a la privación de libertad han permitido una reducción de la criminalidad adolescente, un descongestionamiento de las cárceles de adolescentes y un mejoramiento en los niveles de seguridad en las sociedades de las que estamos hablando.

Siendo coherentes con el punto 1, hay que hacer una fuerte apuesta al fortalecimiento de los sistemas de medidas alternativas a la privación de libertad. Esto, obviamente, está en línea con los preceptos que establece la Convención Internacional de los Derechos del Niño que Uruguay ratificó en 1990. Además, está en línea con el Código de la Niñez y la Adolescencia y con la Constitución de la República.

El punto 5 refiere a la producción y utilización de los datos relativos a adolescentes que infringen la ley penal. Claramente quedó establecido -inclusive en la polémica que ha habido respecto al manejo de las estadísticas relativas a los adolescentes- que la provisión de los datos debe tener cierta armonización para que se mantengan tres condiciones básicas a efectos de operar adecuadamente: la validez, la confiabilidad y la sistematicidad, que permite efectuar comparaciones a través de series temporales, que posibilitan mirar la evolución y la magnitud de un fenómeno en términos de años.

Hoy, la producción de estos datos en el Uruguay está fragmentada. Tenemos tres fuentes básicas de producción de datos. Una, está anclada en el Poder Judicial; la segunda, está anclada en el Ministerio del Interior y, la tercera, está anclada en organismos no gubernamentales que, a su vez, producen datos a partir de estas dos fuentes primarias. El punto está en que el tipo de construcción -más allá de que son válidos los datos, tanto del Ministerio del Interior como del Poder Judicial- es diferente. Entonces, para que la sociedad pueda tener un correcto dimensionamiento del fenómeno del que estamos hablando, es importante propender a que aquellas instituciones que producen datos, que gestionan y producen información primaria sobre la situación de los adolescentes -así como se produce información primaria sobre la economía, sobre los niveles de pobreza y hay armonización en la producción de esos datos, que no dejan lugar a equívocos-, hagan acuerdo para que dichos datos puedan ser analizados y manejados con libertad por todo el sistema político y por la sociedad en general.

Ese es un quinto punto que integra los acuerdos a los que hemos llegado en esta Comisión.

Ahora, a nivel de titulares, simplemente voy a glosar los temas que no reunieron el acuerdo en la Comisión. Básicamente son tres: la edad de imputabilidad, es decir, lo que se ha dado en llamar la rebaja de la edad de imputabilidad; el aumento de las penas para los adolescentes en conflicto con la ley; y el pasaje de los antecedentes de los adolescentes que infringen la ley penal a la órbita de la Justicia de los adultos.

Finalmente, la Comisión estableció dos recomendaciones por unanimidad: una es tener la iniciativa de sesionar en el día de hoy, 2 de febrero, para tratar este asunto y no esperar hasta el final del receso parlamentario para no perder el tiempo -por eso estamos hoy aquí reunidos-, y la otra es solicitar a este Cuerpo -proponemos que se vote luego de la consideración del punto- que esta Comisión tenga un mes más de trabajo para discutir la siguiente agenda.

El primer punto refiere a la ley de transición del Instituto de Nacional de Rehabilitación o de Responsabilización Penal Adolescente del INAU. El horizonte es tenerla pronta al 2 de marzo para que pase a las Comisiones respectivas; luego, será tratada en el Senado, primero, y en la Cámara de Diputados después, o viceversa, con el fin de que sea aprobada en marzo.

El segundo punto es empezar a dibujar lo que sería la ley de responsabilidad penal adolescente. Ya mencioné los capítulos del Código de la Niñez y la Adolescencia que deben agregarse, como así también la necesidad de la inclusión de la tentativa de hurto y complicidad. Pero, a la luz de los hechos que se dieron en enero, que generaron la creación de una Subcomisión de la Comisión Permanente -presidida por mi compañera, la señora Diputada Laurnaga- para analizar qué sucedió con el adolescente apodado "El Pelón", que había sido puesto en libertad por exceder el plazo de sesenta días, luego de cometer dos asesinatos y que cometió un tercero, también se discutirá la ampliación del plazo para dictar sentencia. Esta Subcomisión, que también eleva una serie de recomendaciones a esta Asamblea General, sobre todo traslada algunos insumos a la Comisión que presidimos, a partir de una solicitud del hoy Presidente de la Suprema Corte de Justicia, basada en una opinión personal que diera en una de sus sesiones, referida a la posibilidad de extender el plazo de sesenta días que tienen los Jueces para dictar sentencia en la medida en que haya un caso excepcional que así lo requiera, previa fundamentación del Juez. Obviamente, todavía no lo hemos conversado en la Comisión. Esta información va a llegar en su momento y, seguramente, será un insumo importante para el trabajo de nuestra Comisión, a fin de incluirlo en la presentación de un segundo y definitivo informe, el 2 de marzo, ante esta Asamblea General.

Hasta aquí llega el informe. Espero haber sido fiel a lo que fue el intenso trabajo de la Comisión, y a los

disensos y sobre todo a los acuerdos a que arribamos, que no son menores. De lo contrario, los colegas me lo harán saber en sus intervenciones. Pienso que el esfuerzo realizado no es menor; no fue un esfuerzo baladí. Se reafirmaron algunos principios, pero sobre todo se está proponiendo que el país tenga una ley de responsabilidad penal adolescente, que también podría llamarse -es una cuestión personal- Código Penal Adolescente, que reúna en un solo "corpus" jurídico lo que ya está con algunos agregados que clarifiquen a la sociedad esta cuestión de que los adolescentes, a partir de los trece años, no son impunes en el Uruguay.

Ahora, en nombre de la Bancada del Frente Amplio, quisiera expedirme muy brevemente -porque lo va a hacer otro compañero con más detalle- sobre los puntos en los que no tuvimos acuerdo y expresar cuál es la posición del Frente Amplio.

El primer punto refiere a la rebaja de la edad de imputabilidad, es decir, a la mal llamada rebaja de la edad de imputabilidad. Cuando se promueve, en este caso por parte de los colegas del Partido Colorado, la rebaja de la edad de imputabilidad de los 18 a los 16 años, lo que se está planteando en rigor es que a partir de los 16 años los adolescentes puedan ser objeto de la Justicia Penal que rige para los adultos. ¿Por qué hago esta primera precisión? Porque en el Uruguay los adolescentes son responsables de sus hechos, y cuando infringen la ley son responsables por su conducta a partir de los trece años. Los que son irresponsables e inimputables son los menores de cero a 12 años. Pero a partir de los 13 años son imputables. El punto es que, en función de la normativa internacional, del Código de la Niñez y la Adolescencia y de la propia Constitución de la República, en su artículo 43, Uruguay tiene un sistema penal para adolescentes. Entonces, define una serie de penas que son distintas; en general, se guían por lo que es el Código Penal, pero tienen un pautado diferente. La diferencia principal es la siguiente. Cuando yo, de 48 años, cometo un delito, para decirlo rápido, "voy a mi aire"; es decir, soy absolutamente responsable por los actos que cometo. Cuando un menor de 18 años comete el mismo delito es responsable por sus actos, pero también hay otros que son responsables: la familia, el Estado -que debe tender a su protección, tal como lo señalan la Constitución de la República y los tratados internacionales que el Uruguay ha firmado- y la sociedad. Así se plantea.

Por lo tanto, el problema de que un mayor de edad delinca, es una cuestión de ese mayor de edad. El problema de que un menor de edad delinca, es una cuestión de ese menor de edad -se tiene que hacer responsable y por eso va a un sistema penal juvenil- pero también del Estado -que no lo protege adecuadamente-, de la familia de ese adolescente y de la sociedad. Eso es lo que justifica la existencia de dos sistemas penales diferentes.

En Chile, por ejemplo, el sistema penal juvenil va de los 14 años a los 18 años. En Argentina, no hay sistema penal adolescente. Ustedes deben de estar al tanto de la discusión que ha habido al respecto. Supuestamente, la Presidenta está a favor de rebajar la edad de imputabilidad. Vale la pena una digresión sobre este punto, porque no es sencillo. En Argentina no existe un sistema penal juvenil. Hasta los 16 años, los adolescentes son inimputables. Si un adolescente tiene entre 14 y 16 años y comete un delito, va a una institución del estilo de las del Código de 1934, es decir, una institución de tutela, pero no hay un juzgamiento ni un debido proceso; no tiene nada. Desde los 16 años a los 18 años se lo encierra, pero no se le hace un proceso, y se lo juzga cuando tiene 18 años. Por ejemplo, si yo tuviera 17 años y cometiera una rapiña, me llevarían a un instituto de tutela, pero recién me juzgarían cuando cumpliera 18 años con el Código Penal que se aplica a los adultos.

Lo que se está discutiendo, y tiene media sanción del Senado argentino, es una ley que genera un sistema penal adolescente que comprende las edades de 14 años a 18 años. La Cámara de Diputados propone que sea de 16 años a 18 años y la Presidenta ha dicho: "Yo quiero que sea de 14 años a 18 años".

Cierro el paréntesis y digo, para aclarar los tantos, que en Argentina no se está discutiendo la rebaja de la edad de imputabilidad, sino la creación de un sistema penal adolescente, que no lo tiene, pues es uno de los países que lamentablemente está más atrasado en cuanto a armonizar su legislación con las directrices de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Ahora bien, el argumento de base para la rebaja de la edad de imputabilidad es que la sociedad ha cambiado y que un adolescente de hoy tiene una mayor capacidad de discernimiento que un adolescente de los años veinte, por ejemplo.

Y yo estoy de acuerdo con que eso es así, no solo como Diputado sino como sociólogo. Precisamente por eso en el Uruguay al adolescente se lo hace imputable y responsable penalmente a partir de los 13 años; creo que es el país de América Latina con el nivel más bajo. Y eso contó con el acuerdo de todo el sistema político en el año 2004.

Desde el Partido Colorado se ha dicho que, rebajada la imputabilidad de 18 a 16 años, los adolescentes no irían a cárceles como Comcar o Libertad que es adonde van presos los adultos -porque si así fuera, ello significaría hacer un posgrado en delincuencia.

Han dicho que se va a crear un instituto de rehabilitación para los jóvenes entre 16 y 18 años. ¡Pero si todos los Partidos hemos acordado crear un instituto de rehabilitación para los jóvenes que tengan entre 13 y 18 años! ¿Para qué hay que rebajar la edad de imputabilidad entonces? ¿Queremos separar a los que tienen entre 16 y 18 años de los que tienen entre 13 y 15 años? No hay problema; no se necesita rebajar la edad de imputabilidad.

El tercer argumento -lo menciono nada más que como titular, a cuenta de una mayor discusión- es que la rebaja de la edad de imputabilidad es contradictoria con el objetivo de la rehabilitación, y está concentrada en hacer justicia agravando penas, utilizando la Justicia aplicada a los adultos. Es un agravamiento de la pena pues son penas más duras que las del sistema penal adolescente. Ese es el objetivo central de la rebaja de la edad de imputabilidad y, desde nuestro punto de vista -obviamente, asumimos que puede haber otros-, colide con el objetivo de la rehabilitación.

SEÑOR CARDOSO (don Germán).- Señor Presidente: ¿me permite una interrupción?

SEÑOR PRESIDENTE.- Recuerdo a los señores Legisladores que tienen que pedir la interrupción al orador que está haciendo uso de la palabra. La Mesa, luego, la autoriza o no.

Puede interrumpir el señor Legislador.

SEÑOR CARDOSO (don Germán).- Señor Presidente: con el ánimo de aportar al debate, porque me parece que el señor Legislador se está yendo fuera del concepto, quiero decir lo siguiente.

Cuando el miembro proeopinante, en representación de la Bancada oficialista, se refiere a la mal llamada edad de imputabilidad porque en el Uruguay existe la imputabilidad a partir de los 13 años, es un concepto no exacto y equivocado. Se nos alude diciendo que el Partido Colorado propone bajar la edad de imputabilidad a los 16 años, y lo que estamos proponiendo es que a partir de los 16 años hagamos responsables por el Código Penal ordinario a las personas que cometen los delitos allí especificados. La naturaleza de la responsabilidad penal es diferente a los 18 que a los 13 años; no es la misma. No se puede decir que la imputabilidad existe a partir de los 13 años porque por algo el Código distingue entre las personas: a partir de 18 años las pena como delincuentes y a las mayores de 13 años las pena como menores infractores. Entonces, ontológicamente no estamos hablando de lo mismo.

Quería aclarar ese concepto.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Legislador Bango.

SEÑOR BANGO.- Señor Presidente:...

SEÑOR ORRICO.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR BANGO.- Sí, con mucho gusto, señor Legislador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Legislador.

SEÑOR ORRICO.- Señor Presidente: sin perjuicio de que el tema de la edad de imputabilidad hay que discutirlo mucho más a fondo, voy a leer las reglas de Naciones Unidas de Beijing, que en el inciso final del punto 2.2, cuando refiere a las definiciones, dice: "Menor delincuente es todo niño o joven al que se le ha imputado la comisión de un delito o se le ha considerado culpable de la comisión de un delito". Este es el concepto de imputabilidad.

Si me toca intervenir más adelante, tal vez pueda extenderme un poco más, pero creo que es conveniente precisar terminológicamente para que hablemos todos de lo mismo.

Gracias, señor Presidente y señor Legislador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede proseguir el señor Legislador Bango.

SEÑOR BANGO.- Señor Presidente: a partir de ahora, para rematar el hilo de mi pensamiento y que se pueda abrir el debate, intentaré no dar intervenciones ni a colegas de la oposición ni de mi Partido.

Me siento incluido en las aclaraciones que efectuó el compañero Orrico al colega Germán Cardoso.

Quiero insistir sobre esta cuestión. La rebaja de la edad de imputabilidad propuesta es inocua, ineficaz y contradictoria con el centro de la cuestión -en el que hemos estado de acuerdo-, que es la resocialización, la reeducación, la rehabilitación, o como se le quiera llamar. Es inocua e ineficaz porque la propuesta de hacer un instituto de rehabilitación para los jóvenes de entre 16 y 18 años, en el que estén controlados, etcétera, desde el punto de vista de la política pública no requiere una rebaja de la edad de imputabilidad. Habría que leer el artículo 1º de la Convención Internacional de los Derechos del Niño y estudiarlo en profundidad para ver si esto no es contradictorio, inclusive, con la propia Convención. Pero no quiero

esgrimir ese argumento hoy porque es materia de una discusión jurídica que excedería el tiempo de esta reunión.

El aumento de las penas es el segundo punto con el que la Bancada del Frente Amplio no hace acuerdo. Esto sucede no solo con los colegas del Partido Colorado sino con los del Partido Nacional que las promueven. Para nosotros la razón central es que resulta contradictorio el aumento de las penas a los adolescentes con el objetivo de la rehabilitación y la reeducación. Solo voy a poner un ejemplo a modo de titular, a cuenta de un mayor debate posterior. Si a una persona de 50 años que comete un delito se le aplica una pena de diez años, cuando culmine, habrá pasado alrededor de un 15% de su vida en prisión. Un adolescente, que hasta hoy puede tener una pena máxima de cinco años por la legislación penal específica para adolescentes, si duplicáramos la pena a diez años, saldría libre a los 25 años. Pongámonos de acuerdo en que una persona hoy, en el Uruguay o en el mundo, a partir de los 5 años comienza a tener conciencia de lo que es la vida en sociedad. Eso quiere decir que estaría la mitad de lo que significa su vida en sociedad recluido en un instituto de rehabilitación. La pregunta es: ¿creemos que es posible, que es conciliable, el objetivo de la rehabilitación con que una persona se pase entre los 15 y los 25 años aislado de la sociedad, en una etapa tan fundamental? Todos nosotros ya hemos pasado por esa experiencia de la adolescencia en la que construimos valores, relaciones sociales, laborales, nuestra sexualidad y constituimos nuestra personalidad. Nosotros creemos y estamos jugados -lo estamos todos- a que cinco años es un plazo pertinente para proceder a la rehabilitación o resocialización de los adolescentes que han cometido delitos, inclusive graves. Después de los cinco años, es preparar un cóctel molotov para devolvérselo a la sociedad a los diez años. Esa persona sin ninguna capacidad, habilidad o destreza social, va a entrar en la sociedad, diría, con una chance bastante difícil y exigua de integrarse socialmente como aspiramos.

Entonces, no estamos de acuerdo con el aumento de las penas. Podemos hacer una evaluación de la política de aumento de las penas, de la lógica del aumento de las penas. Podemos hacer una evaluación internacional de cuáles han sido los frutos que ha dado el aumento de las penas, y también una evaluación nacional de cuánto ha rendido el aumento de las penas y correlacionarlo con el aumento de la delincuencia en los últimos veinte años de la historia del Uruguay. No voy a asignar responsabilidades porque en los últimos veinte años hemos gobernado casi todos los partidos, salvo el Partido Independiente. En ese período, la lógica que ha primado ha sido la del aumento de la penalización y es correlativo con el aumento de la criminalidad, de la población carcelaria y de la inseguridad, objetiva y relativa.

Entonces, la lógica del aumento de las penas no parecería coincidente con el objetivo que perseguimos todos los partidos políticos y todo el sistema político, que es la resocialización, la reeducación, la rehabilitación, como quiera llamársele.

En ese sentido observamos inconsistencias, y no estamos dispuestos a jugarnos por esto sino por la rehabilitación, asumiendo autocríticamente que en los últimos veinticinco años de vida democrática ningún gobierno del Partido Colorado, del Partido Nacional ni tampoco del Frente Amplio pudo resolver el problema de los adolescentes en conflicto con la ley. Esto hay que asumirlo; no nos duelen prendas al respecto. Estamos dispuestos a jugarnos, a partir del acuerdo multipartidario sobre seguridad, por esa solución, porque creemos que la complejidad social no admite atajos ni respuestas fáciles. Es cierto que hoy la población quiere escuchar que se aumentarán las penas, que se bajará la edad de imputabilidad, porque tiene la necesidad de sentirse segura, pero quienes proponen esto ¿están convencidos de que este es realmente el camino? ¿Pueden asegurar que si se aumentan las penas la delincuencia e inseguridad van a bajar? En cuatro años se podría evaluar, pero ya tenemos veinte años para evaluar. El camino no es otro que la rehabilitación y no hemos podido encontrarle la vuelta. En las pocas experiencias de rehabilitación que existen en Uruguay, que se hicieron con seriedad en distintos gobiernos, los niveles de reincidencia bajaron, y por ende los de seguridad de la población, mejoraron, ya que en todos los casos la reincidencia fue menor al 10%, cuando el porcentaje de reincidencia en el caso de los adultos es del 70%. Esto prueba fácticamente que en el Uruguay actual -en febrero de 2011, no en 1934- existe un camino posible y es por el que hay que seguir. Todos estamos metidos en este juego, porque quedó demostrado que no pudimos solos. Si lo hiciéramos juntos quizás podamos lograr el objetivo.

A su vez, en el Presupuesto Nacional se aprobó el artículo 328 que otorga facultades al Ministerio de Economía y Finanzas para que en el transcurso de 2011 disponga de los recursos económicos necesarios a efectos de instrumentar el Instituto Nacional de Responsabilidad Adolescente, o de Rehabilitación, como quiera llamársele. Es decir, existe voluntad política y se votaron los recursos; ahora hay que gestionar, y adecuadamente. En ese sentido, tenemos mucha fe en el Directorio del INAU y en quien se tenga que encargar de esta tarea, que contará con el respaldo de todo el sistema político, porque repito que en esta historia no hay atajos, por más que queramos, y no hay camino que no pase por trabajar pacientemente, con inteligencia y con recursos para resolver este

problema de fondo o, por lo menos, para minimizarlo. Hay que decir que hace dos mil años que las sociedades occidentales conviven con tres fenómenos: la delincuencia, la prostitución y el consumo de sustancias psicoactivas.

Entonces, a fin de ser serios y responsables, pero también humildes en los objetivos que nos planteamos, esta Bancada estaría contenta si luego de un esfuerzo compartido con el resto del sistema político en cinco años se lograra, por lo menos, abatir los niveles de criminalidad en los menores de edad, que dicho sea de paso -lo digo con los medios de comunicación presentes- a la hora de un buen dimensionamiento del fenómeno y más allá de que es cualitativamente preocupante -porque están en juego las nuevas generaciones y las de reemplazo-, la delincuencia juvenil o adolescente no llega a representar el 10% de la delincuencia en el Uruguay. En nuestro país hay 8.800 presos mayores y 351 presos adolescentes, a lo que hay que sumar 300 adolescentes con medidas alternativas a la privación de libertad, lo que representa menos del 8% de la población carcelaria del país.

No digo esto para empatar -no creo en las discusiones que suman cero-, sino porque todos tenemos una responsabilidad política en este tema. Cada político que da cuenta y opina sobre este fenómeno tiene que decir cómo lo pondera y qué representa en términos de la sociedad. Cualitativamente es un fenómeno preocupante, y por eso digo que no debemos sumar cero. De todas formas, creo que es un fenómeno relevante, más allá de que represente el 7,5% del total de la criminalidad en nuestro país. Estoy citando fuentes del Anuario de Estadísticas del Poder Judicial.

El tercer aspecto con el que no estamos de acuerdo es el pasaje de los antecedentes de los adolescentes a la órbita de la justicia de adultos. En este sentido, quiero explicar cuál ha sido la posición de la Bancada del Frente Amplio en la Comisión. Nosotros creemos que esta discusión no es pertinente en este caso, porque esta Comisión fue creada para entender en los temas de seguridad, pero particularmente -como lo dice su nombre y como lo reafirmó en la primera Sesión nuestro colega, el señor Senador Moreira- en los problemas de seguridad de los adolescentes que cometen delitos e infringen la ley penal, y a eso nos circunscribimos. El pasaje de los antecedentes no tiene nada que ver con resolver el problema de los menores que entran en conflicto con la ley, sino con otra cosa. Por ejemplo, si un servidor, mayor de edad, cometiera un delito y se me aplicara la medida del pasaje de los antecedentes, en mi historia personal se vería si cometí algún delito como menor de edad, antes de los 18 años. ¿Para qué? Se supone que para ampliar la pena o establecer alguna medida cautelar, porque de lo contrario no sé para qué se podría considerarlo. Entonces, esto no tiene que ver con la resolución de los problemas que estamos discutiendo, que es cómo hacemos más segura a una sociedad en el caso de los adolescentes que entran en conflicto con la ley. Ahora bien, si queremos discutir -y esta es la posición de la Bancada del Frente Amplio- el pasaje de los antecedentes de los menores, por ejemplo en ocasión de la liberación anticipada de presos -que fuera anunciada por el señor Ministro del Interior, nuestro compañero Bonomi, para fines del primer semestre de este año-, lo podríamos considerar, porque es un tema relacionado con la cuestión de los adultos.

(Campana de orden.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe, señor Legislador.

Se ha presentado una moción de orden para que se prorrogue el tiempo del que dispone el señor Legislador Bango.

Se va a votar.

(Se vota:)

-93 en 95. **Afirmativa**.

La Mesa aclara que el Miembro Informante dispone de cuarenta y cinco minutos, prorrogables por otros treinta minutos, cuya cuenta comienza en este preciso instante.

Puede continuar el señor Legislador Bango.

SEÑOR BANGO.- Gracias, señor Presidente y señores Legisladores, pero voy a terminar en cinco minutos.

La posición de la Bancada del Frente Amplio es considerar la discusión del pasaje de los antecedentes cuando sea pertinente. Discutir la rebaja de la edad de imputabilidad es pertinente, porque a pesar de no estar de acuerdo tiene que ver con la resolución -no es nuestro caso- del problema de los menores de edad; discutir el aumento de las penas es pertinente, porque tiene que ver con la resolución del problema de los menores de edad, aunque nosotros no lo compartamos. Sin embargo, discutir el pasaje de los antecedentes no es pertinente. El problema es que muchas veces se arman "combos" o paquetes donde se propone la creación del Centro Nacional de Rehabilitación, el aumento de las penas, la rebaja de la edad de imputabilidad, el pasaje de los antecedentes, todos temas de naturaleza distinta que, inclusive, podrían tener efectos contradictorios entre sí.

Entonces, nosotros queremos separar los tantos. ¿Vamos a discutir el problema de los menores en con-

flicto con la ley y las medidas? Discutamos lo que es pertinente: el aumento de las penas, la rebaja de la edad de imputabilidad, la reeducación y la resocialización, los cambios del Código. No es pertinente la discusión del pasaje de los antecedentes, porque es un problema de la Justicia relativa a los adultos.

Cuando sea necesario, la Bancada del Frente Amplio va a formar opinión sobre eso, pero estamos apuntando en una dirección. En ese sentido, adelantamos que estamos buscando un acuerdo para procesar una necesidad que tiene el Poder Ejecutivo, a partir de la realidad, en cuanto a qué se va a hacer con la liberación anticipada de los presos primarios. Eso es lo que estamos en condiciones de adelantar en el día de hoy. Pero cada cosa debe estar en su lugar y cada discusión política debe darse a su tiempo. No confundamos a la gente con cuestiones que no tienen que ver directamente con lo que tratamos de resolver.

Finalmente, quiero decir que somos fervientes partícipes y adherimos a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, porque es la aplicación de la doctrina universal de los derechos humanos en la niñez y la adolescencia, porque forma parte de nuestra cultura civilizatoria y porque sentimos que es una condición fundante de la cultura de la que somos parte. Creemos en la necesidad de que el Estado asuma su responsabilidad de garantizar la protección de los derechos de los adolescentes, así como también pensamos que, tal como establece la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los adolescentes deben hacerse responsables por las faltas que cometen. Si leen los últimos artículos de la Convención advertirán que allí no solo figuran los derechos sino que también se establecen las responsabilidades de los adolescentes. Nosotros no tenemos una visión normativista proadolescente o idílica que entiende que todos los antecedentes son buenos. No tenemos una posición romántica. Sí creemos que debemos hacernos cargo, como Estado, de la protección de los adolescentes. No es lo mismo un adolescente que delinque, por más que hayan cambiado las circunstancias históricas, que un adulto que delinque; las circunstancias históricas también cambiaron para el adulto.

La sociedad debe hacerse cargo y pensar cómo nosotros, las generaciones viejas, estamos trasladando la formación en valores de esos adolescentes. Sin pretender dar consejos a nadie, creo que demos reflexionar todos sobre el papel que las generaciones adultas estamos cumpliendo en cada uno de los ámbitos -el familiar, el social, el laboral y el educativo- para la trasmisión de valores a las nuevas generaciones, y debemos preguntarnos si estamos siendo exitosos o no. Muchas veces hablamos de que han cambiado los códigos y los valores, pero los valores y códigos que introyectábamos nosotros eran los de las generaciones mayores que nos precedieron. ¿No será que el problema de los adolescentes es el problema de los adultos, que estamos fallando en la capacidad de trasmitir los valores del respeto a la diversidad, de la solidaridad, de la convivencia democrática, de la Justicia, de la vida humana? ¿No será que está pasando algo de eso? ¿No será que, más allá de la perspectiva individual de lo que hacemos cada uno, los procesos sociales que generan profundas diferencias y desigualdades en la sociedad están siendo un caldo de cultivo en el que se van criando generaciones que construyen códigos culturales por fuera, antisistémicos?

Esas son las preguntas que hay que hacerse, que exceden largamente las posibilidades de esta reunión de la Asamblea General. No obstante, no sería leal con mi pensamiento si no planteara que estas cuestiones están en la base de los procesos de inseguridad y de delincuencia. Muchas veces -esta es una reflexión absolutamente personal-, la izquierda atribuyó los problemas de la inseguridad a las causas estructurales de la sociedad y nos quedamos ahí, con un planteo unilateral. Cuando nos tocó ser gobierno por primera vez -hace muy poco-, asumimos que también debíamos dar una respuesta desde la perspectiva de la seguridad. Pero dar respuesta desde esa perspectiva y hacernos cargo de la seguridad y de la represión -cuando hay que reprimir- no tiene que ver con olvidarse de que, para la izquierda, las fuentes de inseguridad también radican en los procesos de desigualdad, de explotación y de dominación que ocurren en nuestras sociedades.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Legislador Moreira.

SEÑOR MOREIRA.- Señor Presidente: hemos escuchado la exposición del señor Miembro Informante. Queremos decir, en primer término, que la iniciativa de convocar la Asamblea General por este asunto fue del señor Legislador Lacalle Pou y que la formación de esta Comisión bicameral, en la que trabajó intensamente el señor Legislador Jorge Larrañaga, culminó con un avance en varios puntos.

De esa experiencia de apenas cuarenta y cinco días de trabajo podemos extraer algunos avances con relación a un tema que, sin duda, hoy es de particularísimo interés para todos los uruguayos: la seguridad pública en un sentido integral y, sobre todo, la afectación de los niveles de la seguridad pública por parte de los menores infractores. En la primera Sesión insistí en que limitáramos el trabajo a la minoridad infractora y a las eventuales modificaciones a la legislación vigente en esta materia, el actual Código de

la Niñez y la Adolescencia, que fue aprobado con el voto de todas las colectividades políticas en setiembre de 2004. Es un instrumento legislativo que no puede considerarse vetusto ni arcaico; contiene muchas disposiciones que están bien inspiradas y que, además, respetan todos los compromisos internacionales que ha asumido el Uruguay en tan delicada materia. Este asunto no solo tiene que ver con los derechos de los niños y adolescentes sino con los derechos humanos de todos los ciudadanos, cuando estos se ven afectados en sus bienes, en su integridad personal y en su vida.

Seguramente, tenemos visiones encontradas en muchos aspectos, pero me congratula que hayamos llegado a un acuerdo sobre algunos puntos que -quiero reafirmarlo- formaron parte de la iniciativa legislativa del Partido Nacional. La creación del Instituto Nacional de Rehabilitación fue materia de dos proyectos de ley presentados por Legisladores del Partido Nacional. El primero de ellos fue presentado el 17 de mayo de 2005 por la entonces Legisladora Sandra Etcheverry y los Legisladores Carlos Enciso Christiansen, Álvaro Alonso y Pablo Abdala, y el segundo fue presentado en el año 2006 por el señor Legislador Borsari Brenna. Ninguno de esos proyectos fue considerado. Mientras tanto, lamentablemente, no solo el Parlamento nacional sino la sociedad uruguaya toda perdieron un tiempo precioso, porque estuvimos asistiendo a un proceso en el cual se iba deteriorando cada vez más la contención y la rehabilitación de los menores infractores. Ese ha sido un fracaso absolutamente estrepitoso de las anteriores autoridades del INAU. Sin duda, la participación de la minoridad en los delitos ha ido en aumento y ha habido años en los que hubo más de mil fugas de menores sujetos a medidas privativas de libertad de los lugares de internación -especialmente de la Colonia Berro-, que culminaban con reincidencia y más delincuencia. Prueba evidente de ello se dio cuando concurrió a la Comisión el actual Directorio del INAU que, en lo personal, me causó una óptima impresión, porque se dio un enfoque y un giro diferente a las políticas en esta materia. Ellos fueron absolutamente honestos en sus apreciaciones. Además, se tendrán que ocupar del período de transición que ocurrirá una vez que redactemos y aprobemos este proyecto de ley.

En un momento, pregunté al Presidente del INAU si el personal que trabaja con los problemas de la minoridad infractora, en el Semeji, que son 675 funcionarios -la mayoría ingresó después del año 2008-, estaba preparado para ocuparse de la tarea de contención y de rehabilitación, con todo lo que ello implica, porque es extremadamente compleja, tiene distintas facetas. Muchos menores son adictos a la pasta base y tienen psicologías extremadamente complicadas. Él me respondió, con total sinceridad: "Decididamente, no, pero estamos en un proceso de readecuación y estamos tratando de que ingresen nuevos funcionarios que puedan cumplir a cabalidad con tan difícil y compleja tarea".

Y después le pregunté: "Además, ¿hay corrupción?". Y me dijo: "Sí que la hay; claro que la hay: estamos desarrollando una tarea muy dura para luchar contra el elevado nivel de corrupción y a fin de desmantelar algunas organizaciones que trabajan ahí adentro". Entonces, vaya si habremos dilatado innecesariamente la solución, o la aparente solución de un problema muy difícil.

Creo que de la misma forma en que todas las fuerzas políticas se pusieron de acuerdo para redactar y aprobar el nuevo Código de la Niñez y la Adolescencia -que no solo trata de la minoridad infractora, sino de la paternidad, de la patria potestad, de las obligaciones alimentarias, en un universo muy grande-, deberíamos haber estado elaborando esto desde hace cinco años. Por lo tanto, pienso que hemos perdido un tiempo precioso.

En verdad, yo no quiero perder más tiempo, porque en la Comisión multipartidaria también nos pusimos de acuerdo y está plasmada en un documento de ese organismo la creación de un instituto de rehabilitación con dos ramas, una para menores y otra para mayores, como servicio descentralizado. Después, está repetida la instancia cuando se habla de organismo especializado para tratar el tema de la minoridad infractora.

Creo que esto urge, y si ese es el único fruto del trabajo de la convocatoria de esta Asamblea y de la Comisión, yo me siento satisfecho. Me parece insuficiente, pero por lo menos considero que estamos avanzando por el buen camino. Del mismo modo en que nosotros, los blancos, votamos la Ley de Procedimiento Policial -la discutimos mucho y llegamos a un acuerdo, porque no nos negamos a votar los instrumentos legislativos que creemos son buenos para el país; jamás hacemos de esto cuestión partidaria-, esto debe ser cuestión de Estado, porque es un tema que conmueve a toda la sociedad uruguaya, más allá de distinciones, de pensamientos o de banderías políticas.

Creo que si hay algo que no podemos teñir de color partidario son precisamente los temas que hacen a la seguridad, a la vida y a los bienes de todos los uruguayos, especialmente -como hemos dicho siempre-, de los más humildes, de los que menos se pueden proteger con guardias, con rejas, o con viviendas más sólidas.

Entonces, este es un tema urgente, acuciante, que

debe estar en la agenda política todos los días y tiene que ser objeto de nuestra preocupación. Debemos proceder, pues, con la mayor de las generosidades. Por supuesto, tenemos discrepancias. De manera que busquemos por el lado de los consensos, pero también discutamos sobre nuestras discrepancias.

Nosotros vamos a acompañar esta iniciativa. Es más; también nosotros presentamos un proyecto de ley haciendo más abarcativa la responsabilidad penal, incluyendo la tentativa y la complicidad, no en las infracciones gravísimas, que ya están penalizadas en el artículo 69 del Código de la Niñez y la Adolescencia, sino la tentativa y la complicidad en las infracciones graves, como el hurto, que es la más común. Me parece que es un avance, porque no puede ser que el policía que detiene a un joven que cometió cinco o diez tentativas de hurto en un día -lo que crea en la gente una sensación de indefensión-, ni siquiera pueda amonestar al menor de edad porque está absolutamente exonerado de toda responsabilidad. Considero que en ese aspecto también vamos a avanzar.

En cuanto a las penas alternativas, el Directorio del INAU dio cuenta de que tenían un muy bajo nivel de reincidencia, cosa que nos alegra mucho. Es importante que, sobre todo en el interior de la República, se dé la oportunidad a los jóvenes de desempeñar ciertas tareas a través de penas alternativas que se cumplan de verdad. Importa contener pero, naturalmente, interesa rehabilitar. Debemos evaluar estos temas considerando a cientos de menores; estamos hablando de una franja etaria de entre 13 y 18 años. Yo entiendo lo que decía el señor Legislador Bango, pero que no se olvide que los más de ocho mil reclusos mayores tienen entre 18 y 90 años, y estamos hablando de jóvenes de entre 13 y 18 años, por lo que la franja etaria es muy pequeña; entonces, claro que son menos.

Ahora bien; con relación a los datos, sin perjuicio de admitir que en esta materia hemos tenido opiniones y visiones diferentes, sinceramente, el Ministro Bonomi me dejó convencido. Tengo el material escrito de la oportunidad en que en la Comisión se le preguntó al Ministro del Interior cuál era, a su juicio, el porcentaje de participación de menores en los delitos de rapiña, que es la infracción más común que cometen los menores. Así lo dijo la semana pasada en la Comisión el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Leslie Van Rompaey: el delito más común, la infracción gravísima más común cometida por menores es la rapiña. Y eso tiene un aumento consistente, sostenido e irrefrenable; lo dijo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Advierto que el Legislador Orrico me hace señas con la cabeza, así que voy a leerle lo que dijo el Presidente de la Suprema Corte de Justicia. Concretamente, expresó: "En este último año en Montevideo, la gran mayoría de los procesos se iniciaron por rapiña -76,2%-, seguida por hurto -10%- y por homicidio, 4,2%. Es decir que más del 80% de los procesos se inician con la comisión de rapiñas y homicidios, infracciones que obviamente son calificadas como gravísimas […]. La internación provisoria se dispuso como medida cautelar en un 64,5% de los casos […]. En el interior del país la situación es completamente diferente […]". Entonces, este es un tema que tiene que ver básicamente con el delito de rapiña.

Asimismo, en una dirección similar, cuando el Ministro Bonomi vino a la Comisión, afirmó textualmente: "Para nosotros es muy importante la cifra de participación de menores en delitos y, fundamentalmente, en rapiñas. Creemos que los datos que estaban dando tanto el Observatorio" -de Violencia y Criminalidad del propio Ministerio del Interior- "como Unicef están equivocados" -estas son palabras del Ministro Bonomi-, "y no porque tomen mal los datos sino porque sacan mal el porcentaje sobre los datos que obtienen. […]. El número de rapiñas de enero a octubre ronda las 8.600. […]. De esas 8.600 rapiñas, alrededor de 5.000 fueron cometidas por mayores y unas 3.000 por menores, según denuncias policiales. Eso nos da un 46%".

Entonces, estamos hablando de un tema que tiene una incidencia muy grande en la seguridad pública. Luego, el representante de Unicef dio cifras y dijo que no estaban todas, pero yo me remito a quién es, básicamente, el responsable de la seguridad interior en el Uruguay, el Ministro de esa Cartera. Si el Ministro nos lo dice, tenemos que creerle, porque él está todos los días en ese tema. Y cuando el actual Presidente de la Suprema Corte de Justicia dice que los procesos infraccionales por rapiña vienen creciendo a un promedio del 24% o del 25% por año –aunque no tienen las estadísticas de 2010-, advertimos que esto es algo está en constante ascenso; no se trata de una situación de estabilidad, sino que se advierte una participación cada vez mayor de menores infractores en delitos gravísimos, sobre todo, en rapiñas. Inclusive, algunas de ellas han culminado con resultado de muerte, con homicidios como los que han sucedido en estos días.

Por lo tanto, creemos que aquí ha habido un fracaso en la contención, no cumpliéndose con el artículo del Código de la Niñez y la Adolescencia que dice que el INAU tiene que asegurar la permanencia de los menores en el recinto. Esto se está incumpliendo, pues advertimos que en el año 2009 hubo mil fugas: menores que entran y salen y están delinquiendo, seguramente, con complicidad de gente de adentro de la Colonia Berro.

Desde el actual Directorio se dijo que se ha logra-

do bajar el número de fugas, que se estaba tratando de combatir la corrupción, y ahora se nos propone la formación de una Comisión delegada, a crearse por ley en un régimen de transición, con tres personas idóneas con especialidades técnicas, para que se ocupen de que los menores no se escapen y, sobre todo, de rehabilitarlos.

El tema es que si hoy tenemos una reincidencia que, en el caso de los mayores, pisa el 70%, en el caso de los menores no sabemos cuánto es en los períodos de libertad, porque el Presidente del INAU, doctor Salsamendi, dijo que como se fugan con tanta asiduidad, no sabe a cuanto asciende dicho porcentaje. O sea que nos estamos moviendo en un terreno cenagoso pero, sin ninguna duda, estamos presenciando algo que viene en constante ascenso, que es la actividad delictiva, como consecuencia de factores absolutamente multicausales y que deben tratarse con medidas desde varios puntos de vista.

Uno de los factores que tiene una incidencia fundamental es el consumo de pasta base. Creo que eso está provocando que haya una inflación tremenda en materia de participación de menores en delitos gravísimos, sobre todo, en delitos de rapiña. Entonces, considero que crear a toda marcha el instituto de rehabilitación, con este período de transición, es algo que debemos hacer en este plazo de treinta días. Ya hay bases para el proyecto y debemos ponernos de acuerdo para ello.

No coincido con quien me precedió en el uso de la palabra con respecto a que el tema de mantener los antecedentes no sea pertinente. Él dijo que no era pertinente discutir el tema de los antecedentes; yo creo que es muy pertinente, porque la disposición que ordena la destrucción de los antecedentes una vez que se cumplan los 18 años es el artículo 222 del Código de la Niñez y la Adolescencia, y estamos hablando de la modificación de las normas del Código de la Niñez y la Adolescencia, del estatuto de los menores. De manera que ¡vaya si esto es pertinente! Y nosotros consideramos que no solo es pertinente discutirlo, sino que es absolutamente necesario.

Vuelvo a recurrir a la opinión del señor Ministro del Interior, quien en la Comisión también expresó su conformidad con mantener, por lo menos en el caso de los menores que cometan cinco modalidades violentas gravísimas de delito, sus antecedentes por un plazo de dos o tres años para que esto sea considerado a los efectos de su responsabilidad penal en caso de que vuelvan a cometer delitos una vez alcanzada la mayoría de edad. A mí me pareció absolutamente pertinente.

Además, pensemos otra cosa: no podemos tratar de la misma manera, no solo en materia de libertad anticipada posterior, a un menor que ha cometido veinticinco rapiñas y tres homicidios que a otro que no tuvo actividades delictivas o que cometió un hurto. De modo que para juzgar su responsabilidad posterior, debemos tener en cuenta su actividad durante la minoría de edad.

Adviertan este último caso, el del famoso "Pelón", el de este triple homicida que hizo que el otro día concurrieran a la Comisión Especial el Presidente de la Suprema Corte de Justicia y el Presidente de la Asociación de Magistrados del Uruguay en materia de Derecho de Familia. ¿No se van a tomar en cuenta los antecedentes del "Pelón" cuando cumpla la mayoría de edad? Si vuelve a cometer un delito, cuando haya que clasificar reclusos en un penal, ¿lo van a poner con los primarios absolutos? ¿Para qué? ¿Para que les enseñe a matar? ¿Será pertinente? ¿No será importante la actividad delictiva cuando haya que clasificar reclusos, cuando haya que concederle, eventualmente, la libertad anticipada o cuando haya que considerar agravantes?

(Ocupa la Presidencia el señor Legislador Pasquet.)

-Yo creo que sí; a muchos efectos, creo que es absolutamente pertinente discutirlo y que debe considerarse, sobre todo en el caso de estas infracciones gravísimas. Además, de ninguna manera estamos violando la Convención sobre los Derechos del Niño, porque dicha Convención no se refiere a ello; este tema solo está contemplado en las Reglas de Beijing. La convención sobre los Derechos del Niño dice que en los casos de delitos gravísimos, los antecedentes se pueden mantener por un plazo prudencial, de manera que no estamos violando normas que forman parte del orden interno uruguayo, porque esa convención fue aprobada por este Parlamento en 1990, momento en que pasó a integrar nuestro derecho interno.

Tampoco estamos violando las normas de la convención si incorporamos esta regla que conserva los antecedentes con la debida reserva, a solicitud del Juez competente, y, quizás, limitándolo, en el caso de lesiones gravísimas, a la ley penal y por un plazo determinado, porque no lo vamos a dejar por diez años como una tacha eterna.

En el Partido Nacional vamos a insistir con nuestro proyecto en esa materia porque lo creemos pertinente. Creo que hasta el propio Presidente de la Asamblea General se ha manifestado de acuerdo; también he escuchado al señor Subsecretario del Interior decir que está de acuerdo, y espero que contemos con algunos de los votos de la coalición de Gobierno, porque veo que hay gente que piensa igual que nosotros y me parece que la realidad se termina imponiendo por

las cosas gravísimas que están pasando.

En cuanto al aumento de las penas, una cosa es la rebaja de la edad de imputabilidad, porque es someter a un adolescente a la Justicia ordinaria con el sistema del Código Penal ordinario, con pena mínima y con pena máxima, y otra, es el aumento de las penas manteniendo la arquitectura del Código de la Niñez y la Adolescencia, por el que el Juez tiene latitud para ir de cero a cinco, disponiendo seis meses, un año o dos para ir observando, con una mucho mayor latitud, el comportamiento, la rehabilitación y los procesos de rehabilitación.

(Ocupa la Presidencia el señor Legislador Astori.)

-No tiene nada que ver con el Código Penal ordinario en el que hay una mínima y existen libertades provisionales y libertades anticipadas que se manejan de determinada manera. Entonces, ¿qué problema hay si por lo menos en Montevideo existe una Justicia especializada que, en un caso tan terrible como el de este triple homicida, como "El Pelón", en lugar de darle una pena de cinco años se la eleve a seis, a siete o a diez porque, ¿quién nos puede asegurar que en ese plazo se pueda rehabilitar una persona como este triple homicida o como otros casos que han sucedido en el Uruguay? ¿No será bueno tenerlo más tiempo privado de su libertad en un establecimiento para menores y rehabilitarlo? ¿Dará el tiempo máximo de cinco años para la rehabilitación? Seguramente no y, reitero, manteniendo la arquitectura del Código de la Niñez y la Adolescencia, me parece que podemos asegurar no solo que no salga para volver a delinquir -es lo que la gente está pidiendo a gritos- sino que, además, se lo pueda rehabilitar porque, por supuesto, nos importa mucho la rehabilitación. ¡Naturalmente que nos importa mucho la rehabilitación! Si no, seguramente, va a salir en cinco años o cuando cumpla la mayoría de edad y volverá a delinquir a los tres días; es lo más probable.

Reitero que el Partido Nacional va a insistir en esto, va a presentar los proyectos y va a seguir insistiendo. Confiamos en que vamos a tener el apoyo de la sociedad uruguaya que está clamando por estas cosas. No estamos hablando de barbaridades ni de desconocer las obligaciones que Uruguay ha asumido internacionalmente en esta materia. Por el contrario; no las viola para nada. Además, en materia de edad de imputabilidad no hay normas; ni siquiera en cuanto a la rebaja de edad existen normas internacionales que digan que tiene que ser 18 años; puede ser 14, 15 o 16. Cada país, en función de sus características, es el que lo resuelve. Nosotros no estamos de acuerdo con eso; estamos de acuerdo con alargar las penas cuando el menor tiene entre 16 y 18 años y comete infracciones gravísimas. Pensamos que llevar las penas hasta los diez años puede ser disuasivo y, además, puede ser un mecanismo no solo para evitar que vuelva a delinquir sino para que pueda rehabilitarse definitivamente.

Vamos a insistir con esos temas, con su discusión, con estos proyectos y su consideración.

SEÑOR GANDINI.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR MOREIRA.- Sí, señor Legislador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Legislador.

SEÑOR GANDINI.- Señor Presidente: antes que nada quiero recordar que estamos tratando el informe votado por unanimidad por la Comisión Especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de seguridad pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Lo digo porque la Comisión no quedó remitida a la estrechez de la minoridad. En especial, sí refería a ese tema, pero en general el tema de la Comisión era el de la seguridad. Lo digo porque el mantenimiento de los antecedentes de los adolescentes cuando pasan a la etapa adulta bien pudo haberse considerado en la Comisión -ya sea como un tema de adolescentes o no- porque era motivo y tema de ese Cuerpo Legislativo, tal como se lo encomendó la Asamblea General.

Esta Comisión surge a partir de la iniciativa del Partido Nacional porque sentimos que la gente nos estaba diciendo: "Hagan algo". Tomamos el mes más complejo del año y parte del receso para ponernos a trabajar. Ahora venimos a este Cuerpo a pedir un mes más de prórroga para volver el 2 de marzo del Período Legislativo que viene con textos concretos a ser remitidos rápidamente a alguna de las Cámaras y dar los resultados que nos están pidiendo.

Creo que lo positivo es que luego de un largo proceso en el que se vienen planteando temas en materia de seguridad pública, algunas cosas se han ido logrando; unas en virtud de este acuerdo en el que se marcan los logros y desencuentros aún presentes, pero hay otras que vienen de antes; a nosotros nos satisfacen. Hace algunos años el Legislador Larrañaga planteó transformar algunas unidades militares en establecimientos penitenciarios. Se nos respondió muy mal desde el Poder Ejecutivo; se nos calificó o se nos descalificó. Hoy en el ex cuartel de Punta de Rieles se volvió a instalar una cárcel. Por suerte, sin que pasara nada en los establecimientos de las Fuerzas Armadas, hoy ese establecimiento es un centro de reclusión que se suma a los que necesita el país.

Se estaba en contra de la guardia perimetral por

parte de los militares. Hoy nadie la cuestiona. Es más: el Poder Ejecutivo remitió y el Gobierno o la mayoría parlamentaria votó que los militares cumplan otras funciones dentro de esos establecimientos.

Hoy tenemos un acuerdo; aquí está el Instituto Nacional de Rehabilitación. Es cierto que fue producto de un acuerdo en materia de seguridad entre todos los partidos y fue contemplado en los recursos de la Ley de Presupuesto, pero esto no había sido acompañado en el Período anterior y hoy está en camino de convertirse en realidad. Además hay otras cosas, como la tentativa de hurto, que han sido aceptadas. Creo que esto es bueno. El Gobierno se ha ido convenciendo de que cuando administra, la realidad es mucho más fuerte que la teoría. La teoría deja paso a la realidad. No es que cambie la ideología del Gobierno sino que cambia su rol y como tiene que administrar, considerando que el más feroz de los enemigos que cualquier administrador tiene es la realidad, ha ido dando pasos en el sentido que planteó el Partido Nacional.

Nosotros manifestamos nuestro beneplácito por haber llegado a este acuerdo.

(Suena el timbre indicador de tiempo.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la prórroga de que dispone el Legislador Moreira.

(Se vota:)

- 83 en 85. **Afirmativa**.

SEÑOR GANDINI.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR MOREIRA.- Sí, señor Legislador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Legislador.

SEÑOR GANDINI.- Señor Presidente: creo que el acuerdo va en el buen camino porque no nos podemos olvidar que buena parte de los delitos que a veces conmueven a la sociedad -nos conmueven individualmente cuando los vemos- hoy son cometidos por jóvenes que se escaparon de la custodia que el Estado debió realizar; son fugados. En estos días hemos visto homicidios cometidos por menores fugados. Entonces, uno se pregunta: ¿no tiene responsabilidad el Estado cuando la Justicia le encargó la custodia y la privación de libertad de un menor peligroso y no lo cuidó adecuadamente, lo que generó una fuga y esa fuga, un homicidio? En el terreno de las relaciones personales, si nos pasara algo parecido, seríamos responsables, pero como el Estado es todo, y a veces el ciudadano es nada en la relación de poder, el Estado nunca es responsable, pero lo somos. Y crear un Instituto Nacional de Rehabilitación, que lo primero que debe hacer es evitar que se le escapen los presos, es fundamental, pero además debe ser capaz de rehabilitarlos. De lo contrario, tendremos la secuencia debida de un joven que empezó muy temprano a delinquir y que irá saliendo y entrando tantas veces como la vida le alcance, y mientras tanto la sociedad seguirá pagando. Por lo tanto, habrá que lograr que queden recluidos como la ley manda, por el tiempo que se establece, y ser eficaces y serios en materia de rehabilitación. Acá tenemos un instrumento en ese sentido y en la Ley de Presupuesto están previstos los recursos.

Dentro de un mes, el 2 de marzo, tendremos que traer a este Cuerpo un proyecto de ley tal como está establecido aquí. También nos pusimos de acuerdo en empezar a trabajar en un proyecto de ley de responsabilidad adolescente, en sancionar la tentativa y complicidad en el hurto, y en elaborar un sistema de medidas alternativas, porque no es lo mismo el menor que delinque siendo primario, cometiendo determinado tipo de delitos, que otro que ya tiene diecisiete entradas y que además ha cometido delitos graves. Debemos generar penas alternativas para rehabilitar, para reeducar, más allá de seguir pensando cómo trasladar la responsabilidad a sus mayores, que muchas veces son los verdaderos responsables, aunque no sean los culpables del delito.

También hay que seguir trabajando sobre otros temas. El pasaje de los antecedentes es un tema que se viene. Quiero recoger aquí expresiones del Miembro Informante en mayoría, quien ha dejado la puerta abierta para trabajar en este tema, más allá de las opiniones que ya han dado importantes dirigentes políticos, miembros del Gobierno, Legisladores y el propio Presidente de la Asamblea General. El tema se viene. No solo tenemos un tema con los menores sino también con los jóvenes. Si tiene 16, 17, 18 o 19 años, está ahí el problema; algunos son adultos y otros no. Tenemos que encargarnos de ese asunto. El pasaje de los antecedentes es fundamental, no solo para saber a dónde se lo va a recluir, qué medidas se le van a aplicar, qué sanciones recibirá por parte del Juez o si se le da una libertad anticipada por su condición de primario, sino que también es importante para que cuando el Gobierno quiera venir acá con un proyecto de ley sobre descongestionamiento carcelario sepa cuáles son esos antecedentes; si no mañana puede liberar a "El Pelón" si no sabe porque no quiere, es sordo o no puede considerar tres homicidios cometidos cuando él era menor. Hasta el hecho de no introducir alarma pública en la población es fundamental para el Poder Ejecutivo, pero además para que no nos hagamos más trampas al solitario. Muchísimos Jueces -no todos y

eso hace que la Justicia no sea justa porque se aplica de forma diferente según el criterio de unos diferente al de otros- consideran los antecedentes; el expediente se habrá quemado, pero el Juez sabe -por el apodo, porque lo conoce, porque lo dice el policía, porque lo dice el menor, porque la policía lo custodia de forma diferente- si tiene antecedentes y los considera en su fuero íntimo para tomar su decisión.

(Suena el timbre indicador de tiempo.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha finalizado su tiempo, señor Legislador.

SEÑOR GANDINI.- Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Legislador Moreira.

SEÑOR MOREIRA.- Señor Presidente: respecto a la modificación del régimen procesal, la aparente exigüidad de los plazos para el dictado de la sentencia con este sonado caso de "El Pelón", no comprometemos opinión en absoluto porque queremos conocer exactamente qué fue lo que pasó. No nos ha convencido para nada la explicación del señor Ministro de la Corte, por lo que queremos saber exactamente, reitero, quién es el responsable de esto que terminó costando la vida de otro joven.

En este tema, que es muy delicado y muy profundo, del que pueden emerger responsabilidades funcionales, nos reservamos opinión porque deseamos saber con exactitud qué fue lo que pasó, porque se liberó a un adolescente con dos homicidios para que cometiera otro a los tres días.

Reitero algunos conceptos manejados por el señor Diputado Gandini: la realidad terminó imponiendo su verdad, y lo hizo en materia carcelaria, sobre la que desde hace seis años venimos reclamando que hay que construir nuevas cárceles porque esto no se arreglaba con la liberación anticipada de los reclusos. Se liberaron más de ochocientos reclusos y hoy hay dos mil quinientos reclusos más que en aquel entonces. ¡No se arregló! El hacinamiento provocó que la reincidencia fuera aumentando en forma irresistible, y hoy tenemos una sociedad uruguaya insegura porque el 70% de los más de 9.000 presos que existen vuelve a delinquir. Fíjense: son 6.000 reclusos que vuelven a delinquir, más los nuevos delincuentes. Por eso jamás vamos a tener una sociedad segura. Y si a esto sumamos la reincidencia de los adolescentes -que no sabemos cuánto es- y no arreglamos este tema, tampoco vamos a vivir en una sociedad segura.

La creación de este instituto, algo que venimos reclamando desde hace más de cinco años, ha demorado demasiado, pero aquí la tenemos; apretemos el acelerador ahora y aunque nos parezca que se necesitan más cosas, apoyamos calurosamente las resoluciones que han sido elaboradas en la Comisión bicameral. Nos comprometemos a trabajar para que en treinta días tengamos un proyecto de ley para ser considerado y aprobado por el Parlamento, a efectos de lograr una transformación de nuestro sistema de responsabilidad penal juvenil, evitando fugas y rehabilitando adolescentes infractores, que cada vez son más peligrosos.

Creo que hemos avanzado en ese sentido, pero dejamos expresa constancia de que esto no es suficiente sino que será necesario adaptar o modificar otras disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia, sobre todo, las que tienen relación con lo que expresé anteriormente.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR VIERA.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Legislador.

SEÑOR VIERA.- Señor Presidente: a esta altura tenemos que coincidir con muchas de las expresiones que aquí se han manifestado por parte de los Legisladores preopinantes.

La inseguridad creciente es un problema que enfrenta nuestra sociedad y que hoy tiene el centro de atención de todos los uruguayos. Ha hecho bien el Poder Legislativo al considerar este tema en la Asamblea General y al crear una Comisión Especial para analizar los antecedentes legislativos sobre la seguridad. Como bien se ha dicho, la Comisión deberá atender temas relativos a la seguridad en general, particularmente relacionados con los menores infractores pero no exclusivamente con ellos.

Esta es una preocupación que todos los Partidos Políticos y también nuestro Partido Colorado ha tenido y manifestado de distintas maneras a través de sus sectores, inclusive, antes de la campaña electoral; también lo hemos dicho a través de los máximos órganos del Partido Colorado y de las demás colectividades políticas con aportes, con proyectos y con distintos pensamientos, todos preocupados por encontrar soluciones a este grave problema de nuestra sociedad.

Esta Comisión ha trabajado mucho y muy bien en un plazo de treinta días, tal como fue establecido, sesionando en forma bisemanal, recibiendo a todas las instituciones que por su experiencia y conocimientos podían aportar datos, información y opiniones -así lo

hicieron-, pues es fundamental a la hora de tomar decisiones. Sin duda que treinta días es un plazo exiguo y que hubo propuestas que no llegaron a analizarse por razones de tiempo.

Nuestro partido presentó un exhaustivo informe que ha sido repartido, bien fundado y trabajado por expertos en la materia, que incluye algunas propuestas -a las que haré referencia-, pero que no pudieron analizarse en el seno de la Comisión por falta de tiempo. Por lo tanto, no podríamos considerarlos como temas sobre los que la Comisión no estuvo de acuerdo, pues ni siquiera pudimos intercambiar ideas ni rechazarlas.

Partimos de una base muy importante: algunos acuerdos fundamentales, que ya se han mencionado y sobre los que no voy abundar para no ser reiterativo. La conformación de un nuevo Instituto Nacional de Rehabilitación o de Responsabilización Penal Adolescente es un tema sobre el que rápidamente nos pusimos de acuerdo porque estaba en las bases de pensamiento y programáticas de todos los partidos que trabajamos en esta Comisión.

No vamos a negar que hay detalles de este nuevo Instituto sobre los que todavía no hay acuerdo, por ejemplo, la órbita en que funcionará, que será materia de su ley de creación. En tal sentido, insistimos en la necesidad de que este nuevo Instituto de Rehabilitación o de Responsabilización Penal Adolescente esté en una órbita independiente del INAU. Considero que es importante la idea aportada por el Directorio del INAU como un medio de agilizar el trámite de funcionamiento de un nuevo organismo, pero tomándolo estrictamente como una posibilidad de acelerar algunos procesos, como un paso intermedio para el funcionamiento del nuevo instituto mientras elaboramos y aprobamos la ley, pues actuaría con funciones delegadas del INAU pero dentro de su órbita ya que la ley vigente así lo establece.

Este sería un paso intermedio y hacemos hincapié en ello. Este nuevo instituto, integrado por tres personas designadas por el Director del INAU pero en consulta con todos los Partidos Políticos -personas con notoria competencia en materia de niñez y adolescencia, especialmente en los temas relacionados con los menores de edad que infringen la ley penal, y que atiendan a determinados programas que establecemos en el informe- sería la medida adecuada para comenzar inmediatamente a trabajar en esa dirección, pero no el final del camino.

Tal como recomienda esta Comisión, la Asamblea General deberá aprobar un proyecto de responsabilidad penal adolescente, que incluya la creación de ese instituto pero, insistimos, totalmente independiente de la órbita del INAU.

Evidentemente, esto no está establecido en el informe de la Comisión porque todavía hay algunos reparos o algunos partidos no tienen una decisión tomada.

Ese instituto independiente, a nuestro entender, deberá contar no solo con una dirección y técnicos reclutados y seleccionados especialmente para esa función sino más. Creo que el INAU va a tener mucho trabajo con lo que se queda, que son los otros temas de la minoridad y de la adolescencia -aunque no con los menores infractores- y deberá mantener toda su estructura. Por lo tanto, creo que como cosa nueva, es bueno que todo sea nuevo y que este instituto reclute nuevos funcionarios, porque no es cualquier persona o cualquier ciudadano el que está capacitado o tiene las condiciones o la vocación naturales necesarias para desempeñar una tarea tan difícil como la de atender menores, inclusive, con patologías, que infringen la ley.

También hubo acuerdo -como se ha dicho- en dar sanción penal a la tentativa y complicidad en el delito de hurto, entendiendo -es bueno que quede expresado en la Asamblea General como antecedente legislativo- que las demás tentativas a delitos graves o gravísimos como la rapiña, el homicidio o la violación ya están establecidas en el Código de la Niñez y la Adolescencia. Por eso recomendamos la modificación legislativa -que oportunamente sancionaremos-, para que el hurto en grado de tentativa sea considerado como delito, porque, como sabemos, algunos Magistrados no lo interpretan así. En cuanto al resto de los delitos, la Comisión entendió que sí están recogidos en el actual Código.

Por supuesto que hubo acuerdo en implementar medidas legislativas para adoptar un sistema de penas alternativas a la privación de libertad. Creemos que para ello se debe contar con los recursos necesarios, a fin de que el nuevo instituto pueda aplicar adecuadamente esas medidas sustitutivas y alternativas que determine un Juez y, sobre todo, controlarlas.

Por otra parte, el acuerdo sobre la producción y utilización de datos relativos a adolescentes que infringen la ley penal nos parece elemental, porque para hacer una evaluación de la eficacia de nuestro sistema necesitamos datos confiables que sean seguidos sistemáticamente. Entonces, a través de la legislación podremos establecer convenios con organismos públicos o privados que mantengan un sistema de información adecuado, confiable y veraz.

Sin embargo, realmente, hay algunos temas muy importantes que quedaron sin acuerdo y, en nuestro

informe, en el informe del Partido Colorado, ya repartido, hacemos hincapié en ellos. Sin duda, no hubo acuerdo en temas como el de la rebaja de la edad de imputabilidad, que fue planteado por el Partido Colorado, el aumento de las penas para los adolescentes en conflicto con la ley, y el mantenimiento de los antecedentes de los adolescentes que infringen la ley cuando llegan a la etapa adulta. Creo que estos temas son importantes; en algunos, sin duda, no va a haber acuerdo; no lo hubo ni lo habrá. En ese sentido, asumimos que en cuanto a la rebaja de la edad de imputabilidad no habrá acuerdo, por lo que el órgano máximo del Partido Colorado, la Convención Nacional, ha decidido -como es sabido- realizar una campaña de recolección de firmas a fin de plantear una reforma constitucional que la establezca.

Por otra parte, como asumimos que esta Asamblea General va a otorgar otros treinta días de plazo a la Comisión, insistiremos en temas como el del mantenimiento de los antecedentes porque nos parece que es muy importante. Y nos parece que lo es, no solo a la hora de que la Justicia considere la pena a establecer de acuerdo al delito y también a los antecedentes -con un criterio, inclusive, de progresividad de las penas-, sino fundamentalmente por la disposición del imputado en su privación de libertad en su etapa de adulto. Si un mayor de 18 años comete un delito y es considerado primario -no siéndolo en este caso-, seguramente va a tener una reclusión en compañía de otros que, si bien han cometido delitos, son primarios absolutos. Entonces, nos parece que hasta para un correcto enfoque tendiente a su rehabilitación, no debería tener el mismo tratamiento ni el mismo lugar de reclusión un delincuente mayor con profusos antecedentes, aun en su etapa de menor, que alguien que es un primario absoluto. Digo esto por las condiciones en que va a enfrentar su rehabilitación, pero también por la seguridad de los demás reclusos, a quienes también se la debemos garantizar, de sus propios carceleros y de los funcionarios que trabajen con los reclusos. Por lo tanto, es claro que para un sistema carcelario justo hay que considerar los antecedentes, la foja, la historia clínica; es como pensar que cuando alguien llega a los 18 años se le debe borrar su historia clínica, su historial en la salud. ¿De qué manera vamos a rehabilitar a una persona si no tenemos especialmente en cuenta lo que fue su vida ni sabemos si cometió delitos bajo la influencia de una adicción, por ejemplo?

SEÑOR SOLARI.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR VIERA.- Sí, señor Legislador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Legislador.

SEÑOR SOLARI.- Señor Presidente: quisiera aprovechar esta parte de la intervención del señor Legislador Viera para llamar la atención del Cuerpo o poner énfasis sobre dos aspectos.

Cuando hablamos de menores en infracción con la ley penal parecería que estamos hablando de una categoría única de ciudadanos, y no necesariamente es así. Entre los menores en infracción con la ley penal hay un porcentaje relativamente importante de enfermos mentales, que tienen trastornos profundos de la personalidad que los llevan a cometer actos violentos y agresivos, en su niñez, en su adolescencia y en su vida adulta. Para ellos, lamentablemente, teniendo en cuenta el nivel de conocimiento técnico de la medicina, en el momento actual hay pocas posibilidades de recuperación; hay posibilidades de control, pero pocas de rehabilitación.

Por ejemplo: a veces se habla de desarrollo infantil y se dice, por ejemplo, que cierto niño tiene un retraso evidente a los tres o cuatro años que es muy difícil de revertir; pues bien: cuando hablamos de esta categoría de menores -que en boca de los expertos del INAU constituye hasta un 30% o un 40% de aquellos que son privados de libertad- debemos tener la franqueza de decir a la población: “Los menores que están en infracción con la ley y que a su vez tienen un trastorno profundo de la personalidad no son rehabilitables; son controlables, pero no rehabilitables”.

¿Por qué digo esto? Porque esos menores, como enfermos mentales, no solo constituyen una amenaza a la seguridad del resto de la sociedad, sino hacia ellos mismos y, por lo tanto, deben ser protegidos en sus derechos con medidas que van más allá de aquella de la privación de la libertad, que van al enfoque y al tratamiento de su enfermedad mental, como bien decía el señor Legislador Viera.

Lamentablemente hoy el Semeji ha retrocedido en su capacidad de enfocar a estos menores y de mantenerlos en una situación de protección de sí mismos y del resto de la sociedad, incluyendo a los demás menores que están internados con ellos, porque el sistema de clasificación ha colapsado.

Esa era la primera observación, pero quiero aprovechar la interrupción que me concede el señor Legislador Viera para hacer énfasis en otro aspecto incluido en el informe del Partido Colorado, en el cual recomendamos incrementar las acciones de prevención referidas a menores en situación de calle o de manifiesto abandono, incluyendo la profundización de acciones para resolver la deserción escolar y de la enseñanza media. En opinión de la profesora Carmen Tornaría -quien, obviamente, no es de nuestro partido- la enseñanza media es una

catástrofe nacional. Y cuando hace dos meses, en esta Sala se discutió la creación de esta Comisión, nosotros propusimos la creación de una Comisión bicameral que encarara los problemas de la enseñanza porque atrás de muchos de estos casos de delincuencia de menores, no solo hay problemas de salud mental o de distribución del ingreso -como señalaba el señor Legislador Bango, con quien concuerdo-, sino que hay dificultades muy importantes en cuanto a falta de perspectiva y de proyecto de vida en aquellos que no están siendo educados y tampoco acceden a un trabajo: los "ni ni", los que ni estudian ni trabajan; ergo, se brindan a la droga, como la pasta base, que tiene un ciclo muy rápido de entrada en un período de pesimismo, que lleva a la necesidad de repetir su consumo y de delinquir a fin de obtener los recursos para satisfacer esa adicción.

En el Partido Colorado no solo queremos poner énfasis en las medidas inmediatas -lo que está bien logrado en el Instituto de Rehabilitación- sino también en las de fondo que requieren una revolución en el sistema educativo para salvar a ese porcentaje tan importante de menores que es "ni ni", que ni estudia ni trabaja.

(Suena el timbre indicador de tiempo.)

-Gracias, señor Presidente.

Gracias señor Legislador por la interrupción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Legislador Viera.

SEÑOR VIERA.- Señor Presidente: no solamente hacemos énfasis en la necesidad de analizar y de aprobar el mantenimiento de los antecedentes por un tiempo prolongado una vez que el menor ha cumplido 18 años por la necesidad de que el Juez tenga esos antecedentes a la hora de dictar sentencia sino, fundamental y básicamente, para tenerlos en cuenta a la hora de establecer el tratamiento que se va a dar al imputado mayor de edad.

Sin ir muy lejos, en este enero, la sociedad uruguaya se ha visto conmocionada por los tres homicidios que en seis meses cometió un menor de 17 años. Yo pregunto: dentro de muy poquitos días, cuando cumpla 18 años, esos antecedentes, ¿van a ser destruidos? Y si "El Pelón" vuelve a delinquir luego de que cumpla 18 años, ¿será considerado un primario absoluto y será recluido en la misma celda que otros que sí han cometido delitos por primera vez? Creemos que se trata de razones de seguridad, de buena administración del sistema carcelario y de equidad con los que están recluidos por otras razones. También se trata -¿por qué no?- de la seguridad de quienes trabajan con los presos, de los policías, de los magistrados, de los médicos y de los técnicos.

No compartimos lo que señala el señor Legislador Bango en cuanto a que este no es un tema que deba tratarse en esta oportunidad porque tendríamos que crear una nueva Comisión para tratar el tema del mantenimiento de los antecedentes. Creo que es oportuno incluirlo en el trabajo de esta Comisión, que no debe limitarse a los menores; si bien este tema está en el Código de la Niñez y la Adolescencia, tiene que ver con los menores cuando se hacen mayores.

Luego, hicimos un aporte -como anexo al informe de la Comisión, que ya fue distribuido- que tiene que ver con la consideración de tres proyectos de ley que fueron presentados oportunamente por el entonces señor Diputado Scavarelli, del Partido Colorado en la Legislatura anterior. Uno de ellos trataba de la atención a las víctimas y testigos de delitos, porque siempre estamos debatiendo los derechos de los delincuentes y trabajamos sobre las leyes que tienen que ver con ellos, pero pocas veces tenemos en cuenta o atendemos los derechos de las víctimas. Recientemente se planteó la iniciativa de retener dinero del salario que puedan obtener los presos trabajando para atender a las víctimas. Bueno, por lo menos hay una iniciativa en este sentido. Creo que nuestro sistema legislativo está en falta respecto de la atención y la protección de las víctimas y testigos de la delincuencia y de la violencia. En ese sentido, hemos planteado una iniciativa en el seno de la Comisión y, si no se tiene en cuenta, la presentaremos como un proyecto en una de las Cámaras.

Lo mismo ocurre con el proyecto de ley de creación del Patronato Nacional de Orientación y Ayuda al Egresado del Instituto de Rehabilitación de Menores. Nos parece que estos -junto con lo que después voy a mencionar- son dos extremos de un mismo problema. No debemos remitirnos exclusivamente al menor infractor, a las penas que se le puedan aplicar, a su reclusión y a su rehabilitación, sino que debemos contemplar los otros dos extremos: la prevención y, en el caso de este proyecto, el seguimiento de aquellos menores infractores que han cumplido su pena o que se consideran rehabilitados pero para los que es imprescindible un adecuado apoyo a fin de que no vuelvan a delinquir.

El tercer proyecto que hemos presentado tiene que ver con la situación de las personas ausentes o extraviadas.

Además, al Partido Colorado le preocupa la prescripción de delitos gravísimos cometidos por menores. En este momento, la legislación establece que los delitos prescriben en dos años. Nos parece un tiempo por demás exiguo. No podemos ser ingenuos porque,

dado el crecimiento del delito organizado, podría darse la posibilidad de que mayores, que ya están utilizando a menores para cometer sus delitos, los escondan durante un par de años hasta que prescriban los delitos.

Así que insistimos en algo que hemos planteado en la Comisión, que tiene que ver con observar lo exiguo del plazo para la prescripción de los delitos.

Por otra parte, en nuestro informe hacemos énfasis en que se incremente la cantidad de sedes judiciales, de magistrados, de funcionarios, de técnicos y de recursos asignados a la Justicia especializada. Realmente, hoy la cantidad es muy poca. Precisamente, el establecimiento de una Justicia especializada es una de las recomendaciones de las convenciones de las que Uruguay es signatario en materia de derechos del niño, y debemos tener en cuenta que en Montevideo hay un solo Juzgado de menores y ningún tribunal de alzada, ningún Juzgado de Apelaciones. En ese sentido, nos parece que el país debería hacer un esfuerzo para contar con los recursos necesarios a fin de tener un mayor número de sedes, inclusive, en el interior, donde los menores no son juzgados por una Justicia especializada y particular.

También hacemos hincapié en incrementar las acciones preventivas referidas a los menores en situación de calle. A esto hice referencia hace un instante: los extremos, la prevención del delito en los menores. Qué hacemos nosotros con los menores infractores es la gran pregunta y la gran decisión que tenemos que adoptar, pero qué hacemos con los que no son infractores, que aún tienen menos de 13 años y que están en situación de verdadero riesgo, en situación de calle. Todos conocemos casos de ese tipo. Yo hice referencia a una decena de niños menores de 13 años que están en las calles de la ciudad de Rivera -porque es el lugar que más conozco- de los que ya se sabe que consumen pasta base y algunos hasta han sido violados. Todos sabemos que a los menores de 13 años tenemos que protegerlos y respetarlos en sus derechos. Entonces, la pregunta es qué mayor derecho puede tener un niño que el de no estar en la calle, que el de estar en un lugar adecuado para su crecimiento y su formación.

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe que lo interrumpa, señor Legislador.

Ha llegado a la Mesa una moción para que se prorrogue el tiempo de que dispone el señor Legislador Viera.

Se va a votar.

(Se vota.)

-88 en 90. **Afirmativa**.

Puede continuar el señor Legislador.

SEÑOR VIERA.- Señor Presidente: entonces, no es un tema sencillo. Cuando entramos a hablar de la minoridad en situación de calle, estamos hablando de otros problemas, de temas muy complejos que tienen que ver con los grandes problemas de nuestra sociedad: con la educación, con el trabajo, con la familia, con la formación en valores, a veces en crisis. Creo que la prevención del delito es un capítulo más que clave. Desgraciadamente, todos sabemos que es cuestión de tiempo que algunos de los niños que deambulan por las calles con menores y no tanto, jugando, cometiendo algunas pequeñas tropelías, se transformen en delincuentes. Y una vez que cumplan 13 años, si un Juez los juzga por cometer un delito, serán internados en el INAU o en el nuevo instituto y, luego, cuando cumplan la mayoría de edad, serán delincuentes mayores, pero a ese respecto hay una responsabilidad de toda la sociedad uruguaya. Y este es el otro tema al que quiero hacer referencia: la responsabilidad colectiva que tenemos como sociedad en los temas relativos a la delincuencia, a los menores y a los menores infractores.

Por eso nos parece que hay que profundizar las medidas que estimulen que la sociedad participe, trabaje, a través de las Organizaciones No Gubernamentales, pero también ayudando a esas organizaciones. Felizmente, en nuestro país existen muchos ciudadanos que están ocupados en el tema en distintas organizaciones a lo largo y ancho del país, y sabemos que trabajan y le ponen mucho esfuerzo y mucho de sí, pero es notorio que han sido insuficientes. Entonces, nos parece que, además de esas ONG, tenemos que montar un sistema para que el resto de la sociedad también se comprometa y ayude. Inclusive tiene que haber incentivos fiscales. Al igual que las empresas que hacen donaciones para la cultura, creo que las empresas o los ciudadanos que hacen aportes a proyectos sociales de atención a los menores deberían exonerar parte de sus tributos por ese concepto.

Creo que estos y otros temas, como el que vamos a pedir que se trate a continuación -del que se encargó la Comisión Permanente de este Parlamento a través de una Comisión especial creada a raíz del caso de "El Pelón", que tiene que ver con la modificación del Código, sobre todo de su artículo 76 en lo que refiere a los plazos que tienen los Jueces para mantener a un menor con medidas cautelares de privación de libertad que han cometido delitos muy complejos-, integran esta vasta problemática en la cual esta Comisión, que ha trabajado mucho en tan solo treinta días y que ha logrado ya acuerdos, va en buena dirección.

Hoy, en la Asamblea General, hacemos estos aportes en nombre del Partido Colorado porque nos parece que son temas respecto a los cuales no estamos muy lejos de ponernos de acuerdo y de obtener también soluciones legislativas.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa aclara que el tema al que se refirió recientemente el señor Legislador Viera ha sido incluido en los asuntos entrados de esta Asamblea y remitido a la Comisión especial sobre seguridad pública cuyo informe escuchamos al comienzo de esta Sesión.

Tiene la palabra el señor Legislador Posada.

SEÑOR POSADA.- Señor Presidente: la verdad es que el informe que signamos todos los partidos políticos integrantes de este Parlamento y de la Comisión bicameral ya de por sí es la expresión del trabajo que se realizó en su seno y del que, por cierto, mucho nos congratulamos porque es la primera vez que, más allá de distintas manifestaciones que se han realizado, a veces fuera de este ámbito, se logra concretar una propuesta en particular referente -yo diría- a uno de los fracasos más notorios que ha tenido el sistema penal juvenil uruguayo, que es la retención de los jóvenes infractores en los ámbitos dispuestos por la ley con ese cometido, como el caso del INAU. Y es bueno que los avances que se han logrado en ese sentido hayan sido propiciados por el propio Directorio del INAU, que concurrió a la Comisión y planteó un camino a recorrer, proponiendo la creación de una Comisión especial delegada, un órgano desconcentrado con representación de los partidos políticos, de forma de iniciar un proceso hacia la creación de un instituto autónomo en materia de rehabilitación penal juvenil. Me parece que este es un paso importante porque, más allá de que estos acuerdos estaban reflejados en los documentos que sobre seguridad pública habíamos acordado todos los partidos políticos, se comienza a generar por esta vía una verdadera instrumentación de ese tránsito que consideramos particularmente necesario. Lo consideramos necesario porque creo que de nada valdría que hoy en el ámbito de este Poder Legislativo consagráramos como ley la creación de un instituto penal de rehabilitación juvenil si antes no recorremos un camino tendiente a generar las bases para la creación de ese organismo. De nada serviría, a nuestro juicio, que directamente se creara ese instituto sin recorrer el camino de tránsito en el que se hiciera verdaderamente una reforma de la situación actual que permitiera que el nuevo organismo que se cree nazca ya con claras bases de poder cumplir con algo que ha sido notoriamente un fracaso hasta el presente. En ese sentido, nos parece que es el paso más importante. Creemos que el hecho de prolongar el plazo de trabajo de esta Comisión servirá para constituir, al menos, los lineamientos fundamentales de un anteproyecto de ley que permita, por un lado, establecer la creación de este órgano desconcentrado con el cual se inicia el camino hacia la creación del instituto de rehabilitación juvenil y, además -algo que nos parece muy importante-, poner plazo a ese tránsito que comenzaría con este órgano desconcentrado. Creemos que en este sentido hay que marcar, de alguna manera, objetivos que puedan ser desarrollados, a nuestro juicio, en el curso de no más allá de dos años, de forma tal que en el año 2013 se tenga en funcionamiento un instituto penal de rehabilitación juvenil que actúe en forma autónoma y que constituya un instituto que esté claramente orientado a los fines que están expresados en el propio informe que hemos suscrito.

Hay otros aspectos que fueron abordados en la Comisión, sobre los cuales existen acuerdos y ya han sido referidos especialmente, como la ley de responsabilidad penal adolescente. Nos parece que es importante que todo lo que refiere a la responsabilidad penal en materia juvenil quede al margen del Código de la Niñez y la Adolescencia y que en esa oportunidad aprovechemos para realizar las modificaciones y ajustes que sean necesarios.

Desde el Partido Independiente insistimos con la necesidad de revisar el proceso penal juvenil. Creemos que si, por un lado, se está pensando en una reforma del proceso penal, sería necesario que el proceso penal juvenil también tuviera una impronta similar a las modificaciones que se introduzcan en el proceso penal en lo que refiere a las penas a nivel de adultos. Entendemos que en el proceso penal juvenil hoy hay una serie de aspectos que deberían ser revisados y la oportunidad es, precisamente, la consideración de esa nueva ley que establecerá la responsabilidad penal en materia de adolescentes.

El otro aspecto que nos parece importante, que ha sido señalado por otros señores Legisladores, tiene que ver con la consideración y la inclusión o no en esta etapa de lo que refiere a los antecedentes de los jóvenes que han cometido infracciones a la ley penal. A nuestro juicio -ya lo hemos manifestado en otras oportunidades-, este tema debería ser considerado en la misma oportunidad. Creo que sería oportuno que en la Comisión bicameral estableciéramos avances que pudieran servir de antecedentes para la posterior discusión de esta ley de responsabilidad penal juvenil porque, en todo caso, parecería importante que la modificación del artículo 222 del Código de la Niñez y la Adolescencia pudiera establecerse precisamente en este marco que, por cierto, nos parece el más adecuado. En tal sentido, adelantamos lo que ya hemos dicho en otras oportunidades: desde el Partido

Independiente se entiende que el concepto general es el establecido hoy en el artículo 222 del Código de la Niñez y la Adolescencia -esto es, la destrucción de los antecedentes-, salvo para los delitos que son considerados gravísimos o graves por el propio Código de la Niñez y la Adolescencia; es decir, aquellos delitos en los que ha mediado el ejercicio de la violencia. Nos parece que este es un criterio que de alguna manera tiene que ser distintivo y que debe tenerse en cuenta en esta etapa en la que posteriormente se entre en la consideración de una ley de responsabilidad penal juvenil.

Creo que el ámbito de la Comisión es el más propicio para realizar valoraciones de otra naturaleza, sobre todo porque si estamos hablando y anunciando que vamos a tener instancias en las que vamos a discutir leyes en los ámbitos de las Comisiones de cada una de las Cámaras, parece un poco recurrente volver a expresar conceptos de carácter general que, en todo caso, deberán ser discutidos en esa oportunidad.

Por ahora, es cuanto quería expresar. Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Legislador Pereyra.

SEÑOR PEREYRA.- Señor Presidente: en realidad, vamos a ser breves en la consideración del tema que hoy tiene que tratar la Asamblea General, que es sencillo: aprobar la prórroga del plazo de funcionamiento de la Comisión, básicamente para que ella pueda avanzar en dos temas centrales acordados por unanimidad de la Comisión, que tienen que ver con la creación del instituto de rehabilitación y con la discusión de una ley penal adolescente. ¿Por qué digo esto? Porque estoy mirando a ambos lados y se están vaciando las Bancas, y la prioridad es votar esta prórroga para que la Comisión pueda, en el plazo que estipulamos, alcanzar esos acuerdos.

Brevemente, como decíamos, queremos precisar un poco más algo que ya se dijo.

El 10 de agosto del año pasado, la Comisión interpartidaria de Seguridad Pública firmó los acuerdos del documento de consenso. En el Capítulo relativo a adolescentes en conflicto con la ley penal -tiene un Capítulo específico- había seis puntos, que podríamos leer ahora. Hoy, a menos de seis meses de aprobar este acuerdo, y de un compromiso de construcción de políticas de Estado, prácticamente todos esos puntos están encaminados por diferentes vías.

Una de ellas muy importante, a nuestro entender: la aprobación del Presupuesto quinquenal, que prioriza, entre otras cosas, los recursos para crear el Instituto Nacional de Rehabilitación, los recursos para ampliar la cantidad de escuelas de tiempo completo y los importantes recursos que el INAU va a tener para seguir aplicando políticas en el sector de la sociedad sobre el que hoy estamos discutiendo. Podemos discutir qué surgió primero, si el huevo o la gallina, pero en realidad los avances legislativos sin recursos presupuestales quedan en la nada, y a la inversa.

Estos temas, que a todos nos preocupan porque tienen que ver con la realidad de nuestra sociedad, no son nuevos; lamentablemente, señor Presidente, no son temas nuevos a tratar por este Parlamento.
Basta con ver, en la historia del Parlamento nacional, cuántas veces hubo que discutir proyectos de ley que modificaban el Código Penal; en realidad, en la medida en que la sociedad va cambiando, para bien o para mal, tenemos que revisar nuestras normas de acuerdo. En ese sentido, cuando se trata de temas que son tan complejos no podemos plantear que se resuelven con un proyecto de ley. Estoy convencido de que este acuerdo va en la dirección de enfrentar este grave problema. Puedo hacer que me lo creo y decirle a mi población: "Tranquilos, que después de que se vote esta ley no va a pasar más nada", pero todos sabemos que la realidad no es así. No hay soluciones mágicas, sobre todo para problemas que están metidos en la carne de nuestra gente y que vienen repicando desde hace muchos años.

En consecuencia, entendemos que los acuerdos que hoy la Asamblea General va a aprobar -no tengo dudas de ello-, por lo informado por la Comisión, son un camino a seguir transitando. Pero si nos planteamos que en caso de que esto o determinado proyecto no se aprueba, fracasamos en materia de seguridad pública, entonces -por lo menos a nuestro entender-, estaríamos abordando el tema de la forma no más correcta. Decimos esto porque hemos leído versiones taquigráficas de discusiones parlamentarias. Una de las últimas leyes que este Parlamento discutió, que implicaba una modificación al Código Penal, fue la Ley de Seguridad Ciudadana, en mayo de 1995, en la que se aumentaron las penas. En esa oportunidad se plantearon diversas opiniones y fue una ley aprobada por todo el Parlamento; hubo diferencias, pero fue aprobada.

Me voy a permitir leer algo que decían dos miembros informantes de partidos que no son el mío, del Partido Colorado y del Partido Nacional. Cuando se abordaba este proyecto de ley, que en alguna medida tenía que ver con los temas que estamos tratando hoy, unos cuantos años después, el Miembro Informante del Partido Colorado decía: "Es importante que le quede claro al Cuerpo que con medidas legislativas no se soluciona en forma absoluta el tema de fondo en lo que tiene que ver con la seguridad pública. Insistimos en esto -y es la primera reflexión que

hacemos-, porque si bien somos defensores de este proyecto, entendemos que no es exclusivamente con normas de carácter legislativo-penal que se modifica la problemática que tienen los países en torno al tema de la seguridad. Creemos, sí, que algunas legislaciones, como las de tipo penal, que deben funcionar de manera garantizadora, también pueden tener una concepción de integración [...]".

En el mismo sentido, el Miembro Informante del Partido Nacional, decía: "Sin embargo, consideramos de honestidad política y personal hacer algunas precisiones previas que son fundamentales, porque mucho daño le haríamos a la sociedad uruguaya, al país y a sus instituciones si desde esta Cámara insinuáramos que con la aprobación de este proyecto de ley se van a resolver todos los problemas de delincuencia, de criminalidad y de violencia que aquejan a la República. Lo queremos señalar muy enfáticamente: que nadie se llame a engaño creyendo que a partir de la vigencia de esta ley se terminan en Uruguay los homicidios, las violaciones, las rapiñas, los copamientos y los problemas de la delincuencia juvenil [...]".

Seguramente, este Parlamento va a tener que seguir discutiendo estas situaciones en función de las realidades que nuestro país tenga. Esperemos que las normas que hoy estamos considerando y en las que tenemos acuerdo puedan incidir en algo para mejorar la situación.

Para terminar, quiero hacer hincapié en lo que decía el Miembro Informante: hoy todos acordamos que un grave problema que tenemos es que el lugar a donde deben ir a pagar por sus delitos los menores que tienen más de 13 años no cumple absolutamente con ninguna de las funciones para las cuales está previsto. Ese es el problema central. Bueno, hemos avanzado en la definición de los recursos; hemos avanzado en la concreción del instituto. Entonces, en este tiempo votemos y aprobemos las cosas que nos quedan con relación a la concepción de ese instituto porque, en realidad, es a partir de seguir abordando estos temas que tenemos que ir viendo cómo cambian las realidades y no verlo a partir de que la absolución sería de parte nuestra, del Frente Amplio, de parte del Partido de Gobierno. Es de bastante mal gusto o de mal tono venir a esta Asamblea General y plantear: "Miren, el Frente Amplio fue el que propuso la ley penal adolescente como un camino para seguir discutiendo estos temas". ¡No! Así no ayudamos a la discusión del tema de fondo, que es lo que nos preocupa a todos. Tenemos que seguir discutiendo -lo dijo el Miembro Informante y lo reafirmamos- cuáles son los puntos que tenemos que incorporar a esa ley penal adolescente. Y sigamos con este ánimo, que fue sellado con la firma del 10 de agosto en la multipartidaria, y repito -no es algo menor- que al día de hoy, en menos de seis meses, los seis puntos que integran ese acuerdo están encaminados en la búsqueda de lo que en definitiva firmamos y acordamos. Creo que esa es y debe seguir siendo la señal y el compromiso que tenemos que seguir asumiendo, no cobrándonos cuentas para atrás porque ahí la quedamos todos, sino mirando para adelante para ver cuáles son los puntos en los que en realidad estamos complicados y en los que tenemos que seguir aportando para su solución.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de proseguir con la Sesión, quiero advertir especialmente a los señores Senadores y a las señoras Senadoras que frecuentemente nos estamos quedando sin quórum, hasta ahora por breves lapsos, pero el Reglamento nos obliga a suspender la Sesión si no hay quórum y, obviamente, a esperar que este se recupere. Creo que sería importante que los señores Senadores tomaran nota de esta situación y no nos obliguen a suspender la Sesión.

Para proseguir con el tema, tiene la palabra el señor Legislador Lacalle Pou.

SEÑOR LACALLE POU.- Señor Presidente: estuve a un tris de borrarme de la lista de oradores, porque creo que en esta Asamblea General se ha hablado en forma sobreabundante, a veces inclusive ingresando en los temas de fondo cuando me parece que no era la idea.

Creo que fui el único Legislador que firmó el informe con salvedades y me parece que viene bien aclarar el porqué.

Esta Asamblea General es la culminación de un primer ciclo que comienza en el año 2006, en el cual el Partido Nacional presentó los proyectos de ley que han marcado un inicio, que han sido contenido de todos los proyectos de los partidos políticos, del Gobierno y de los que no están en el Gobierno, hasta el día de hoy. Llegamos aquí a esta instancia porque el Partido Nacional ya hace muchos años, no tuvo los oídos del resto de los partidos, pero sí tuvo la ocurrencia de modificar en algo la ley penal juvenil.

En ese sentido, quiero mencionar la tranquilidad que sentimos de que el camino que elegimos cuando estábamos solos era el que había que seguir. Por otro lado, sentimos alegría al ver que la gente cambia, que la gente inteligente cambia. Y como la inteligencia no es propiedad de ningún partido está bueno que hoy estemos llegando a acuerdos. No podemos dejar de celebrar cuando hay acuerdos en algunos temas objeto de tratamiento de esta Comisión Especial que aquí ya han sido vastamente relatados, básicamente en lo

que hace a la tentativa -artículos 69 y 72 del Código del Niño- y al Instituto Nacional de Rehabilitación.

Creo que lo que nos tiene que apenar es el paso del tiempo, porque desde el 25 de febrero de 2006 a la fecha ha transcurrido un lapso durante el cual se podría haber modificado el texto legal y haber evitado algunas situaciones, no todas. Es caer en demagogia creer que modificando lo que se plantea vamos a solucionar el tema de la seguridad. Pero sí hubiéramos encaminado otro tipo de situaciones.

Ahora, en cuanto a los antecedentes de los menores, créaseme que nos causa complacencia ver que es un tema en el que todo el mundo razona y ya ha hecho catarsis y algo que, aparentemente, gran parte del espectro político acepta. A mí, leer un reportaje que le hicieron en un matutino al señor Presidente de la Asamblea General hace pocos días y ver que apoya el tema de que los antecedentes de los menores no se borren, me genera tranquilidad de espíritu. Habernos reunido con Bonomi y constatar que el Ministro haya apoyado el tema de los antecedentes de los menores me genera tranquilidad. Cuando el señor Subsecretario del Ministerio del Interior procede igual, siento lo mismo. Ahora, lo que no me genera tranquilidad es que la declaración pública se contrasta con el rechazo sistemático, desde el año 2006, a esta propuesta. En realidad, lo que me genera menos tranquilidad es que ese rechazo sistemático estuvo hasta teñido de omisión. ¿Por qué digo teñido de omisión? Porque en la Comisión permanente de la Cámara de Diputados lo relativo a los antecedentes de los menores fue sometido dos veces a votación y yo creo que no se fue franco con la población al no venir a discutir ese tema al Parlamento. Las dos veces que se votó, la mayoría negó la modificación de tal artículo y no se presentaron los informes en mayoría. Pienso que lo que está haciendo falta es decir a la población en dónde está cada uno. ¿Y a nosotros para qué nos pagan el sueldo? Para modificar el texto legal, para crear el texto legal, el esqueleto, que es el ordenamiento jurídico de toda sociedad.

Nosotros tenemos proyectos de ley presentados en las Comisiones respectivas. Vamos a insistir para que en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Diputados se voten los proyectos de ley que hoy son tratados aquí. Queremos que se diga. No somos dueños de la verdad. Hace algo más de un mes, cuando hablábamos en la Asamblea General decíamos que había aportes interesantes de los señores Legisladores Cersósimo y Michelini; y está bien, porque no somos los dueños de la verdad. Pero vamos a recorrer el trecho que hay del dicho al hecho, y el hecho de los Legisladores es levantar la mano o bajarla y manifestarse sobre estos temas.

Tampoco ha habido acuerdo sobre el aumento de penas. ¿Por qué hacemos tanto hincapié en los antecedentes de los menores y el aumento de las penas? Porque hoy tenemos dos derechos penales: el derecho penal especial para menores y adolescentes, y el derecho penal ordinario o de adultos, que están divorciados. ¡Están divorciados! Se puso el ejemplo de "El Pelón"; puedo poner el de "El Maikol" y el de otros que no son tan tristemente célebres, a los que de un día para el otro se les borran los antecedentes. Lo que yo no puedo permitir es que se me diga cuándo es pertinente discutir esto. Será pertinente o no para un Legislador o un partido político, pero a mí no se me puede decir en este órgano cuándo es pertinente o no. Y menos se le puede decir al Partido Nacional, que ha iniciado este tipo de discusiones bastante antes de tener con quién discutir, fíjese, señor Presidente. Entonces, la pertinencia existe porque, entre otras cosas, como bien decía el señor Legislador Moreira, el artículo 222 es del Código de la Niñez y la Adolescencia. ¡Vaya si será un tema! Es más: cuando se recurre a hablar de normas internacionales sobre la minoridad se hace referencia a los antecedentes de los menores. Entonces, estos temas los tenemos que discutir.

En el lapso que va del inicio de esta Comisión Especial hasta hoy, que es el supuesto final -aunque vamos a reenganchar con menos diez para seguir un tiempito más-, sucedió un caso que tiene nombre y apellido: el de "El Pelón", sobre el cual, alegremente, parte de la Suprema Corte de Justicia, uno o dos Ministros, en seguida salieron a sostener y a defender a un Juez que había cometido un error, que dejó pasar los plazos. Será el Juez, será el INAU, pero el Parlamento no puede estar mirando para el costado cuando se nos dice por parte de la Suprema Corte de Justicia que los plazos legales son muy cortos. El Poder Judicial en nuestro país no genera derecho, no es creador de derecho, como sí sucede en otros países, por ejemplo, en el derecho anglosajón. En nuestro país tiene que aplicar la ley. Y si la ley establece treinta, sesenta o noventa días la tiene que aplicar, no se puede excusar y decir que los plazos legales son cortos. De eso se tiene que encargar el Legislador, no el Poder Judicial, y menos quienes lo encabezan, como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia. ¡Vamos a terminar con eso de que no podemos opinar sobre los jueces! Yo no me puedo inmiscuir en una sentencia. Yo puedo opinar como gobernante y como ciudadano sobre cualquier juez en cualquier parte del país y sobre el resultado de su sentencia y, en este caso, sobre la omisión de una sentencia. Porque en un país de responsabilidades civiles y penales yo no sé si un juez no estaría sometido a un juicio por daños y perjuicios o quizás a un juicio penal por omisión del cumplimiento de sus deberes.

Entonces, no podemos dejar pasar alegremente que este se tome como un tema secundario porque no lo es, y me hago cargo en este caso de lo que se está diciendo.

Hay un elemento más en esta discusión, que ha agregado un sector del Partido Colorado, y es el relativo a la edad de imputabilidad. Creo que es una visión o una mirada patológica de la juventud. ¡Ojo!, que no estoy excluyendo esta discusión. Pero por otro lado, yo recuerdo al Senador Korseniak -los miembros de su partido se acordarán- cuando en la Legislatura pasada habló sobre la posibilidad de que los mayores de 16 años fueran ciudadanos y electores. Hace unos días releía el artículo 80 de la Constitución de la República, que hace referencia a la ciudadanía, y tiene un concepto muy raro. Uno no empieza a ser ciudadano a los 18 años. No; en nuestro país uno, cuando nace, ya es ciudadano, pero tiene suspendida la ciudadanía hasta que cumple 18 años. En ese interregno entre que nace y alcanza los 18 años, no es que no sea ciudadano, sino que la ciudadanía se le suspende, entre otras cosas, hasta que uno cumpla la mayoría de edad.

Todos estamos de acuerdo con que hoy el mundo moderno es más vertiginoso, hay más información, está todo más cerca y que se aprende lo bueno y lo malo antes. Entonces, no discutamos solamente si se puede ir preso a los 16 años o si se puede votar. ¡Discutamos la capacidad integral del ciudadano! Vamos a discutir todo: que pueda trabajar, que se pueda casar, que pueda manejar, que nos pueda elegir o no a los que estamos aquí sentados, y que se le aplique el derecho integral, o sea, también el derecho penal. Yo no estoy de acuerdo y rechazo las visiones miopes y más patológicas de la sociedad cuando es una u otra.

A los 16 años, ¿es capaz o no? Sí. Entonces, que labure, que vote y que vaya preso, y si no fíjense en la cantidad de límites cronológicos que tiene nuestra sociedad. Creo que ya no es de mundo moderno exigir a un Juez de Paz un mínimo de 28 años; creo que no es propio del mundo moderno exigir a un Senador un mínimo de veinte años, a un Diputado veinticinco años ni a un Ministro de la Suprema Corte de Justicia la edad más alta requerida, que son cuarenta años. Capaz que mañana tenemos un monstruo de Juez que tenga treinta y cuatro años y tendrá que aguantarse seis años para ser Ministro, porque tiene los diez años de carrera cumplidos, pero no tiene cuarenta años.

Entonces, si tenemos la cabeza abierta, si queremos ser innovadores, si queremos ir un paso más allá, como muchas veces se jacta en la democracia nacional, discutamos en este marco la capacidad.

Con respecto a elaborar un proyecto de ley vinculado con la minoridad infractora, me parece que es patear la pelota al tercer anillo de la tribuna, crear otra Comisión y dejar pasar el tiempo, sin ir realmente a donde corresponde. En el Código de la Niñez y la Adolescencia hay un Capítulo que refiere a las infracciones a la ley penal, y ese es el que hay que modificar y no dar más vueltas. Recuerdo a Diputados a quienes tengo particular estima que hablan, por ejemplo, de no desmembrar los Códigos; por suerte, recuerdo algunas cosas que he escuchado estos últimos once años en el Parlamento, y por eso no voy a mencionar al señor Diputado Orrico, quien cuando vamos a modificar una disposición de un Código siempre recalca que no hay que desestructurarlo. Yo suscribo lo que dice el señor Diputado Orrico y algún otro compañero que me lo ha dicho.

"No hagas moñas que vamos perdiendo", decía un amigo mío. Vamos a modificar las cosas que ya están y a expresar nuestra voluntad. Creemos que lo mínimo que se merece la ciudadanía es que digamos quién está de acuerdo y quién no en este tipo de cosas.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR LACALLE POU.- Sí, señor Legislador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Legislador.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Señor Presidente: en 2006, hace cinco años, presentábamos el proyecto de ley de creación del Instituto de Rehabilitación del Menor o del Adolescente Infractor. En 2006, el señor Legislador Lacalle Pou presentaba, hace cinco años, el proyecto de ley por el que los antecedentes de los menores de 18 años siguieran y fueran pasados a la Justicia. Hace varios años también el señor Legislador Carlos Moreira presentó el proyecto de ley para elevar de cinco a diez años la pena máxima de reclusión o de internación de los menores.

El Frente Amplio se negó a tratar todos estos proyectos de ley presentados desde 2006, a votarlos. Hace cinco meses, en setiembre de 2010, hicimos un compendio de estos proyectos de ley y toda la Bancada del Partido Nacional los presentó para tener una nueva instancia. Esta es la colaboración patriótica que en estos momentos estamos haciendo. Es una colaboración de nuestras ideas y no tirar solo piedras contra un problema que todos sabemos es grave en nuestro país como es la inseguridad pública.

Entonces, no entendemos cómo hoy o mañana las Comisiones respectivas del Senado y de Diputados no

aprueban estos o algunos proyectos de ley con modificaciones, que se refieren a estos temas. No entendemos por qué el Frente Amplio, que se ha pronunciado a favor de alguna de estas iniciativas, no las aprueba, ¿o va a esperar cinco años más para convencerse de que también debe aprobarse el pasaje de los antecedentes? ¿Va a pasar lo mismo que en el caso de la creación del Instituto del Menor Infractor, ya que ahora, después de cinco años, recién es bien recibida nuestra idea? Yo me consideraría satisfecho solo con votar la creación del instituto, porque esa iniciativa es de mi puño y letra, pero no puedo evadirme de la realidad de que los proyectos presentados por el Partido Nacional constituyen instrumentos que damos al Estado para reprimir mejor el delito.

Confieso que no iba a votar la prórroga que solicita la Comisión, inclusive, los compañeros de partido que nos representan, porque entre otras cosas coincido con lo que dijo el señor Legislador Penadés en la misma Comisión. Decía: "[…] Entiendo que es un error que en el clima de inseguridad que se está viviendo, con la visión crítica que se tiene de todo el sistema político […] y del Gobierno por este tema, demos un mensaje errado a la ciudadanía al pedir una prórroga de una fecha que pusimos nosotros mismos. […]".

(Campana de orden.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha finalizado su tiempo, señor Legislador.

Puede continuar el señor Legislador Lacalle Pou.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- ¿Me permite otra interrupción?

SEÑOR LACALLE POU.- Sí, señor Legislador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Legislador.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- El señor Senador Penadés decía que sería un grave error "pedir una prórroga a una fecha que pusimos nosotros mismos". Coincido con esta afirmación, y por eso anuncio que no voy a votar la prórroga solicitada por la Comisión. No. Le hemos dado el plazo suficiente para analizar los proyectos ya presentados; le hemos dado el plazo que correspondía y que la misma Comisión pidió.

Creo que la ciudadanía no puede esperar treinta días más. El 2 de marzo tenemos que estar, no recibiendo el informe, sino votando los proyectos, a favor o en contra. ¿Para qué vamos a discutir más si el Frente Amplio, a través de su Miembro Informante, dice que no está de acuerdo con el mantenimiento de los antecedentes de los menores que cumplen 18 años ni con elevar la pena de cinco a diez años? ¿Para qué vamos a seguir discutiendo en la Comisión? La gente espera que tomemos medidas ahora, y es cierto lo que dijo el señor Legislador Aníbal Pereyra que solo con legislación no vamos a arreglar el problema. Pero también es cierto que con la creación de un Instituto Nacional de Rehabilitación daremos el primer paso para que no se fuguen un día y otro también del INAU, porque ese fue el gran fracaso de este esquema, que los jóvenes infractores a la ley penal se fugaran del INAU.

La causa de los pueblos no admite la menor demora, señor Presidente. Sin duda, si la Comisión se reúne desde hoy hasta el 21 de febrero, perfectamente podrá realizar un informe, para que el 2 de marzo votemos los proyectos del Partido Nacional, o de quien sea, y tener una legislación que permita el combate a la delincuencia.

Quiero saber, de una buena vez por todas, si el Frente Amplio se anima a tomar las medidas de gobierno, que son necesarias. Sin duda, gobernar implica tomar decisiones, y estamos pidiendo que las tome. No estamos tirando piedras; estamos colaborando. También he escuchado decir al señor Vicepresidente de la República -a quien no voy ni puedo aludir- que está de acuerdo con algunas de estas iniciativas; y me parece muy bien, pero lo debemos traducir en votos. La gente debe saber si los partidos están de acuerdo, o no, en determinadas cosas. Admito que el Miembro Informante del Frente Amplio y otros oradores digan que no están de acuerdo con determinadas cuestiones; para eso estamos acá, en el Parlamento y no estamos como en Egipto, dándonos tiros, provocando muertes. Estamos en el Parlamento, precisamente, para acordar o para discrepar.

Entonces, decimos sí al instituto de rehabilitación del menor infractor, pero ¡cuidado! -esto lo digo a mis compañeros de partido, pero también al Gobierno-: decimos sí a un instituto de rehabilitación que esté fuera del INAU. No voy a votar ningún instituto de rehabilitación del adolescente infractor que esté regido por el INAU, que ha fracasado rotundamente en todas las políticas de contención.

(Suena el timbre indicador de tiempo.)

SEÑOR BORSARI BRENNA.- ¿Me permite otra interrupción?

SEÑOR LACALLE POU.- Sí, señor Legislador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Legislador Borsari Brenna, a quien recuerdo que está anotado en la lista de oradores.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Señor Presidente: decía que sí a un instituto de rehabilitación, pero fuera del INAU. No voy a votar la creación de ningún instituto de rehabilitación regido por el INAU, porque la política de contención del INAU ha sido el más estrepitoso fracaso.

Entre otros, el doctor Guillermo Paysée, Defensor de Oficio de adolescentes, dijo: "[…] demuestra el fracaso de INAU en lo que tiene que ver con la contención. […] Ese fracaso estrepitoso del INAU ha acelerado que hoy discutamos si se mantienen antecedentes, si aumentan las penas o se baja la imputabilidad". Quiere decir que tirios y troyanos están de acuerdo en que el INAU ha fracasado en esto. No podía ser de otra manera, porque el INAU no fue hecho para eso; fue hecho para cuidar a los niños huérfanos sin hogar. Y lo ha hecho muy bien durante décadas, aunque hoy estamos asistiendo a otro fracaso -eso será harina de otro costal-, por lo que esa gestión debe ser mirada con ojos vigilantes: solo fueron veinticuatro las adopciones que otorgó el INAU en el año 2010. Ha demostrado una ineficacia y una ineficiencia tremenda por cuanto se votó una ley por parte del Frente Amplio que daba todas las atribuciones al INAU. Esto está demostrando su absoluto y rotundo fracaso en cuanto a estas políticas.

Entonces, sí a un instituto de rehabilitación fuera del INAU, con maestros, con profesores, con médicos especialistas en adicciones, con profesores de Educación Física, pero también con una guardia perimetral…

(Suena el timbre indicador de tiempo.)

-Ya termino, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- El tiempo que se agotó no es el suyo, señor Legislador, sino el del señor Legislador Lacalle Pou.

En esta lamentable demostración de debate parlamentario que estamos dando, se va a votar la prórroga del término de que dispone el señor Legislador Lacalle Pou.

(Se vota:)

-77 en 80. **Afirmativa**.

Puede continuar el señor Legislador Borsari Brenna, a quien resta un minuto.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Señor Presidente: no coincido con lo de "lamentable". No entiendo por qué lo dice.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me refiero a que no creo que este sea un buen procedimiento de debate.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Me parece que la discusión está bien dada, que estamos ejerciendo nuestro derecho a debatir. Ese derecho no nos lo va a quitar nadie, nadie.

Entonces, decimos que sí al instituto, sí al mantenimiento de los antecedentes, sí al aumento de las penas de cinco a diez años. Quisiera escuchar hoy, no dentro de treinta días, al Frente Amplio decir que sí a estas cosas. Por eso, voy a proponer dar como plazo a la Comisión el 21 de febrero -no treinta días-, de manera de que el 2 de marzo podamos estar votando aquí, en este Parlamento, los proyectos de ley, ya sea a favor o en contra.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Continuando con la lista de oradores, tiene la palabra el señor Legislador Germán Cardoso.

SEÑOR BAYARDI.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Legislador Bayardi.

SEÑOR CARDOSO (don Germán).- Estoy en uso de la palabra, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- El señor Legislador Bayardi pidió la palabra para contestar una alusión, señor Legislador Germán Cardoso. Pido paciencia.

Tiene la palabra el señor Legislador Bayardi.

SEÑOR BAYARDI.- Señor Presidente: solicité la palabra amparándome en el artículo 60 del Reglamento, por una alusión de carácter político.

En este debate, un Legislador de otro partido político dijo que estamos hablando de menores infractores a la ley penal, cuyas edades están entre los 13 y los 18 años. Quiero hacer una aclaración: los menores que hoy tienen entre 13 y 18 años nacieron entre 1993 y 1998. En este país, mi fuerza política, el Frente Amplio, es responsable de las acciones de gobierno desde el 1º de marzo de 2005. Ante el fenómeno de la delincuencia social, el mismo señor Legislador reconoció que el aumento de la actividad delictiva tiene factores multicausales. Yo estoy de acuerdo: las causas por las que se generaron las condiciones para que hubiera una fábrica de delitos sociales desarrollados por los menores se comenzó a gestar en este país durante la década de los noventa. En realidad, este par-

tido político ha hecho mucho a partir del 1º de marzo de 2005 para atemperar la situación social en la que se encuentran cientos de miles de compatriotas: ha atendido la emergencia social; ha creado el Plan de Equidad; ha aumentado, como nunca, los recursos aplicados a la educación, porque hay que compartir que el factor educativo es central en el proceso de transformación y de reversión de la realidad en la que estamos.

Hay dos caminos, señor Presidente: trabajar como lo hemos hecho en la Comisión que nominó esta Asamblea General -y en esos términos avanzar en la consolidación de los acuerdos posibles, planteando con claridad las disidencias y discrepancias, discutiéndolas con tranquilidad- o andar por la senda de las responsabilidades. Y en la senda de las responsabilidades pierda cuidado, señor Presidente, que sin cambiar el espíritu del Gobierno Nacional en relación a encontrar espacios de unidad nacional que nos permitan avanzar en conjunto, me encontrarán para defender lo que ha hecho este, mi partido político, desde que es Gobierno, y para llamar a responsabilidad a quienes la tuvieron con anterioridad en la conducción de la cosa pública.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE.- Disculpe, señor Legislador. Ahora sí la Mesa va a dar la palabra al señor Legislador Germán Cardoso, a quien le explica que el Reglamento prevé especialmente que las respuestas a alusiones se realizan antes de que comience a hacer uso de la palabra el siguiente orador. Así que pido disculpas al señor Legislador, pero eso es lo que establece el Reglamento.

Tiene la palabra el señor Legislador Germán Cardoso. (Interrupción del señor Legislador Borsari Brenna)

SEÑOR CARDOSO (don Germán).- Entiendo que presidir la Sesión y estar donde está usted, señor Presidente, implica tener que aplicar el Reglamento en muchas circunstancias…

(Interrupción del señor Legislador Borsari Brenna. Campana de orden)

SEÑOR PRESIDENTE.- Continúe, señor Legislador Germán Cardoso.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- ¡Me está negando la posibilidad de hablar!

(Campana de orden.)

SEÑOR CARDOSO (don Germán).- Realmente yo pensaba, señor Presidente…

SEÑOR BORSARI BRENNA.- ¡Me está impidiendo el uso de la palabra!

(Campana de orden.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Señor Legislador Borsari Brenna: le ruego que escuchemos al señor Legislador Germán Cardoso; usted está incluido en la lista de oradores.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- ¡Quiero aclarar algo que ha dicho el señor Legislador Bayardi! ¡Estoy en mi derecho de hacerlo!

(Campana de orden.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede proseguir el señor Legislador Germán Cardoso.

SEÑOR CARDOSO (don Germán).- Señor Presidente: le voy a pedir que me ampare en el uso de la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sí, señor Legislador.

Puede continuar el señor Legislador Germán Cardoso.

SEÑOR CARDOSO (don Germán).- Muchas gracias; es muy amable.

(Interrupciones.)

SEÑOR BORSARI BRENNA.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR CARDOSO (don Germán).- Le voy a dar una interrupción al señor Legislador Borsari Brenna así puede saciar su necesidad de dirigirse al Cuerpo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Legislador Borsari Brenna.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Es lamentable que tenga que hacer uso de la palabra por este medio. Eso es muy lamentable, señor Presidente, no lo que usted ha dicho.

(Interrupciones.)

-Se ha dicho aquí que fallan: ¡bienvenida la herencia maldita nuevamente, Parlamento! ¡Nosotros somos culpables de los 117 homicidios que hubo en

Montevideo solamente en 2010! ¡Nosotros somos los responsables de que haya 300 menores infractores que cometen el 82% de las rapiñas y el 18% de los homicidios! ¡Nosotros somos los responsables de las 11.557 rapiñas que hubo en Montevideo en 2010! ¡En Montevideo!

SEÑOR PARDIÑAS.- ¡Y alguna más!

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Seguramente no denunciada, ¡claro, señor Legislador!; gracias por su ayuda.

(Interrupciones. Hilaridad.)

-Señor Presidente: si esto no fuera serio, daría hasta para reírse. ¿Pero cuándo van a asumir que son Gobierno? ¿Cuándo van a asumir que tienen que meter las ganas, el espíritu para gobernar? Tiene que hacer que la Policía, que el Ministerio del Interior, al fin y al cabo, combatan la delincuencia. Porque esto no es solo cuestión de leyes; esto es también cuestión de actitud. Y acá lo que no hay es actitud: la actitud que requiere la fuerza policial, atrás, para combatir a la delincuencia. Porque no es posible, señor Presidente -vayamos al ejemplo más cercano-, que una persona que cometió dos homicidios esté suelta y cometa un tercero. Aquí tiene que haber un responsable: es responsable el Juez o es responsable el INAU, pero debemos dejar de mirar para el costado y tenemos que hacer responsables a aquellos que lo son.

Por lo tanto, ¡basta de herencia maldita y dedíquense a gobernar!

Agradezco al señor Legislador Germán Cardoso por concederme la interrupción.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Legislador Germán Cardoso.

SEÑOR CARDOSO (don Germán).- Realmente a esta altura del debate los temas se hacen reiterativos, repetitivos. Hemos escuchado con mucha atención las ponencias de los diferentes señores Legisladores en cuanto al trabajo que se ha venido dando en la Comisión creada en el seno de la Asamblea General.

Señor Presidente: voy a empezar por donde no iba a comenzar. En el mismo sentido que el señor Legislador Borsari Brenna, nos parece que en nada contribuye, cuando uno por segunda vez tiene la responsabilidad, por bendito mandato popular, de ejercer los destinos del Poder Ejecutivo y de ser la mayoría política representada de un país, evadir permanentemente esa responsabilidad y querer transferir al pasado la carga de todos los males que hoy aquejan, sin asumir que lo que está faltando desde hace seis años aquí es capacidad para resolver los problemas de seguridad en la órbita del Poder Ejecutivo.

(Ocupa la Presidencia el señor Legislador Pasquet.)

-La conducción que se ha venido dando en los últimos seis años -me parece que esto no admite la más mínima discusión- no ha sido la más certera ni la más adecuada. Y las medidas que se tomaron a principios del Período pasado, cuando asume el ex Ministro Díaz, derogando el Decreto Nº 690/80 y anunciando inmediatamente la puesta en práctica del Código de Procedimiento Policial -que demoró tres años y durante ese lapso existió un vacío: naturalmente, de allí se genera una retracción en el accionar de la fuerza policial en la represión del delito que se venía dando en todo el territorio nacional- no deben haber contribuido de manera significativa a mejorar los índices de seguridad, así como tampoco una segunda maravillosa decisión que adopta el ex Ministro Díaz: me refiero a la tan anunciada, con bombos y platillos, Ley de Humanización y Modernización del Sistema Carcelario.

(Ocupa la Presidencia el señor Legislador Astori.)

-Esta ley no solucionó absolutamente nada. Cuando el ex Ministro Díaz la pone en práctica, en el año 2006, había 7.200 reclusos en Uruguay: la cifra baja a unos 6.500 reclusos y con eso cree haber solucionado el problema del hacinamiento y que había humanizado el sistema carcelario. Pero lo transfiere al resto de la sociedad en su conjunto: a partir de la aplicación de esta medida, hay una disparada constante y notoria, cotejada en las estadísticas, de los delitos violentos. Y el Período de Gobierno, cuando el ex Ministro Díaz ejercía la máxima responsabilidad en la conducción de las políticas de seguridad de este país, termina con unos 9.000 presos. O sea que se agrava el hacinamiento: no previó la construcción de nuevos establecimientos; no humanizó absolutamente nada, porque de 6.000 reclusos, a 9.000 en dos años, ¿dónde está la humanización?

Como conclusión final, debemos asumir que hubo una disparada de los delitos violentos, lo que produce mayor pánico, mayor trastorno y, por sobre todas las cosas, una alteración en el modo de vida de la sociedad uruguaya. Esas decisiones se tomaron en el Período de Gobierno anterior, y por estas cosas me parece que -lo digo con sinceridad, nobleza obliga- se ha decidido por parte de todas las fuerzas políticas -inclusive, el Poder Ejecutivo ha asumido que estamos frente a un grave problema en materia de seguridad en el Uruguay- generar algún tipo de debate y abordar, por lo menos, la aplicación de alguna herramienta que pueda ser política de Estado en materia de seguridad. Entonces, han surgido cambios de postura en los últimos tiempos en la Bancada de Gobierno en

cuanto a la visión que tenía sobre algunos temas y se está tendiendo tímidamente, de a poco -a nuestro juicio, debería pasar más de la teoría a la acción, pero celebro la postura del Presidente de la República, del señor Ministro del Interior y del Subsecretario-, a reconocer que es oportuna la circunstancia por lo menos para legislar, para reformar algunos aspectos de la legislación vigente, manteniendo los antecedentes de los menores que cometen delitos cuando pasan a ser mayores de edad.

Desde luego, no hay que discutir mucho; estos son proyectos que podemos redactar y ponernos de acuerdo en un máximo de cuarenta y ocho horas. Y si al Gobierno se le plantea alguna dificultad interna porque no tiene una posición política monolítica definida en cuanto a este tema, desde ya cuenten, señor Vicepresidente de la República e integrantes de los sectores del Frente Amplio que están afines a la modificación de las normas en el sentido expuesto, con el apoyo de la oposición.

Hoy doy por hecho y asumo la representación del Partido Colorado en este tema y doy por descontado que el Partido Nacional, por lo que han dicho sus Legisladores, también está dispuesto a dar sus votos para que en una semana como máximo -en cuarenta y ocho o setenta y dos horas en cada Cámara- podamos realizar las modificaciones necesarias, poniendo en práctica de una vez por todas estos proyectos.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- ¡Apoyado!

SEÑOR CARDOSO (don Germán).- Hace seis años que estamos elaborando diagnósticos; hace seis años que se está pensando cuál debe ser el rumbo de la conducción de la política de seguridad; hace seis años que se debate la cuantificación de los delitos cometidos por menores, que representan el 8%, el 10% o el 12% de los delitos en el Uruguay.

Se nos quiere convencer de que se es más o menos democrático por querer bajar la edad de imputabilidad y también se deja entrever que queremos estigmatizar a la juventud por estar a favor de bajar la edad de imputabilidad a 16 años. ¡Estamos lejos de eso, señor Presidente! Y queremos decirlo con mucha claridad. Cuando hablamos de bajar la edad de imputabilidad, nuestro mayor fundamento es que, actualmente, los menores de 16 años tienen el más necesario y claro de los discernimientos para saber perfectamente lo que significa su obrar delictivo o, en términos más lisos y llanos, para saber si lo que están haciendo está bien o mal y, por sobre todas las cosas, cuáles son sus consecuencias.

La imputabilidad es la incapacidad del sujeto de ser culpable, siendo determinante su falta de conocimiento, de desarrollo o de conciencia de la ilicitud, es decir, del acto típicamente antijurídico que se haya realizado. Entonces, estamos convencidos de que, en la sociedad que hoy nos toca vivir, una persona a los 16 o 17 años es plenamente consciente de lo que está haciendo.

El Miembro Informante de la Bancada de Gobierno de alguna manera quiso rebatir los argumentos que nos llevan a tener esta posición. Nos parece que solo se piensa en proteger los derechos de los menores que cometen delitos, pero que no se están salvaguardando los derechos de toda la sociedad desde un concepto integral. Ese es el fin, el motivo, de nuestra posición fundamental. Hacia allí queremos ir: a proteger y a salvaguardar los derechos de la sociedad, los de los mayores y los de los menores que también son víctimas del delito y del acorralamiento por parte de estos infantojuveniles que saben perfectamente cuáles son las reglas de juego y cuáles son las normas jurídicas que nos rigen, pero actúan con una impunidad que realmente escapa al sentido común y supera la capacidad de asombro.

Se señaló que bajar la edad de imputabilidad no es necesario. Para ello se ha calculado el porcentaje que significan los años de prisión en la vida de una persona de treinta o de sesenta años; ese fue el ejemplo que se puso. Se dijo que si una persona a los sesenta años pasa seis años presa, ese período representa el 10% de su vida, y que si una persona de treinta años ha estado presa por el mismo tiempo, es el 20% de su vida. Nos parece un argumento de muy poco sustento porque estamos hablando de personas que tienen responsabilidades y que, por sobre todas las cosas, tienen una expectativa de vida científicamente probada absolutamente diferente. Entonces, podemos considerar que una persona de 25 o 30 años tiene toda la vida por delante, y que una persona de 60 o 65 años ya está pensando en cuál será el fin de su vida.

Se insiste en la aplicación de modelos que han fracasado en el pasado como seguir diagnosticando, seguir elaborando pronósticos y, por sobre todas las cosas, seguir realizando evaluaciones. Las evaluaciones ya están hechas. Hoy no se puede decir que en el INAU solamente hay 400 menores detenidos y que ese es el problema que se genera a la sociedad porque en un año -reconocido por las propias autoridades del INAU y por su sindicato-, solamente de la Colonia Berro ha habido cerca de mil fugas, donde se produce una reincidencia continua y constante. Esto hace que debamos asumir que la gravedad del problema es notoria y que los menores de edad que cometen delitos violentos son, en su enorme mayoría -prácticamente la unanimidad-, reincidentes.

Se dice que solamente el 10% de los delitos son

cometidos por menores, cuando todos sabemos -lo ha reconocido el propio Ministro del Interior, señor Bonomi; me imagino que la fuerza política de Gobierno deberá creer sus declaraciones y sus apreciaciones- que en el Uruguay de hoy el 50% de las rapiñas son cometidas por ellos y que hay una altísima participación de menores de edad en el más terrible y sensible de los delitos en una sociedad, que es el homicidio.

Entonces, cuando se quieren confrontar opiniones o dar argumentos a favor o en contra de las posiciones políticas que cada uno de nosotros ha asumido, decimos con claridad que no se trata de ser más o menos demócratas por bajar la edad de imputabilidad a los 16 años. Queremos defender el Estado de derecho y la sociedad en su conjunto de una forma integral porque hoy está siendo acorralada y víctima de delitos cometidos por esta minoridad que parecen no tener fin, en una escalada continua, que parece no cesar.

Por lo tanto, ya que en este Parlamento no se logran los acuerdos, estamos absolutamente convencidos de iniciar, a partir del próximo mes de marzo, la campaña de recolección de firmas para una reforma constitucional. Debemos organizarnos y recorrer todo el país a fin de que sea el pueblo quien, libre y en paz, se pronuncie, para que sea la sociedad de este país -que, en definitiva, es la víctima del delito y la que hoy está acorralada- la que se pronuncie acerca de si está a favor de mantener la imputabilidad hasta los 18 años o de bajarla a los 16 años. Que sea el pueblo el que se pronuncie en el sentido de materializar en la Constitución de la República -como queremos nosotros, más allá de los acuerdos que se logren- la creación de un instituto de rehabilitación y de reeducación de menores que cumpla ese esencial rol de contención que hoy no se está ejerciendo, porque es unánime la consideración de la sociedad de que el INAU no está dando respuestas. Queremos mantener los antecedentes de los menores de edad que tienen conflictos con la ley cuando alcanzan la mayoría de edad.

Para estas cosas nos estamos nucleando. Damos la bienvenida a la posición del señor Diputado Lacalle Pou de estar a favor de bajar la edad de imputabilidad a los 16 años. Nosotros nos pronunciamos en ese sentido porque hemos sido convocados a la Comisión Especial sobre Seguridad Pública para hablar de los temas de seguridad y para dar respuestas a la sociedad sobre esta situación que hoy nos aqueja.

En cuanto a las otras variables o incorporaciones que se quieran o puedan agregar con respecto a las personas menores de 18 años y mayores de 16, ¡bienvenidas al diálogo!; las compartimos. A título personal, quiero dejar de manifiesto que comparto que las personas a los 16 años puedan votar, casarse, hacer negocios y tener plena actividad en el desarrollo del derecho civil. Pero hoy hemos sido convocados por la Comisión Especial sobre Seguridad Pública para tratar los temas de seguridad y en ese camino nos disponemos a avanzar, aunque tal vez no al ritmo que desearíamos.

Estamos convencidos de que, así como se han hecho tantos referendos y plebiscitos en este país por temas menores, un tema de altísima sensibilidad como este podríamos laudarlo democráticamente. Todos los partidos políticos podríamos ponernos de acuerdo en cuanto a las posiciones que tenemos para abordar el tema de la seguridad y, por dos tercios de votos de esta Asamblea, fijar un plebiscito para una reforma constitucional en el año 2012. Ese sería el mejor de los caminos, pero con sinceridad debemos decir que sentimos que no será la solución, que no será la respuesta de la Bancada de Gobierno.

Entonces, debemos tener la responsabilidad de dar cumplimiento a la propuesta que hicimos a la ciudadanía en octubre de 2009, cuando la convocamos a votar por nuestro sector político, por nuestro partido político, en base a un programa de Gobierno claro que presentamos. Para dar fiel cumplimiento a esta batería de medidas que venimos proponiendo desde hace mucho tiempo nos estamos organizando a fin de recorrer este camino con esperanza, con esfuerzo y con trabajo, pero absolutamente convencidos de abordar la mejor de las soluciones y de interpretar la consideración de la población al bajar la edad de imputabilidad.

Muchas gracias, señor Presidente.

SEÑOR ORRICO.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Legislador.

SEÑOR ORRICO.- Señor Presidente: voy a comenzar mi exposición recordando a un clásico de la sociología: Durkheim. El Legislador Moreira me mira y asiente porque, claro, es de nuestras épocas de estudiantes. Cuando se refería a estos temas, Durkheim decía que había que partir de dos bases. El primer precepto era que el delito es normal porque, como señalaba el Legislador Bango, en todas las sociedades existe alguna persona que comete un delito. Es más: cuando uno analiza estas cosas -en esta Cámara tenemos politólogos, sociólogos-, no siempre la conducta delictiva para la humanidad representó un desvalor. Gracias a que Leonardo da Vinci cometió delitos y robó cadáveres para estudiar la anatomía, la medicina, mucho antes de lo que podría haber sido si estas cosas no se hubieran hecho, logró determinar cómo era la anatomía. Los dibujos anatómicos de Leonardo

da Vinci son perfectos. ¿Por qué? Porque los hacía del natural. Cuando alguien abría un cadáver y tocaba un apéndice inflamado para ver por qué se había muerto una persona, estaba cometiendo un delito pues estaba prohibido abrir el cuerpo. Estaba prohibido abrir a los vivos, pero también a los cadáveres.

De manera que, según Durkheim, el delito es normal y no existe ninguna sociedad en la historia de la humanidad con cero delito. Tampoco existe una sociedad sin alcohol o sin droga, si es que no se concibe al alcohol como droga, y así podemos seguir. Estas son las características comunes a toda sociedad a lo largo de la historia.

Entonces, Durkheim decía que si el delito es normal, debe tener causas sociales. Y no es cuestión de que en un periquete yo dicte una ley, porque esto sería facilísimo: "Está prohibido delinquir", y lo firmamos todos, pero se seguiría delinquiendo. Está prohibido abortar y se hacen 30.000 abortos por año; está prohibido robar y se cometen aproximadamente 27.000 hurtos al año. Ahora, ¿hay un aumento de los delitos? Sí, hay un aumento de los delitos si uno mira al Uruguay desde el año 1956 en adelante. Desde ese año en adelante el delito de hurto, que es el rey de los delitos en cuanto a número, aumentó todos los años, absolutamente todos los años, salvo los primeros años de la década del ochenta, cuando la gráfica muestra una tendencia a bajar. Esta tendencia a la baja se liquida cuando viene la crisis de 1982, porque antes de ese año vivimos un paraíso artificial en el que los uruguayos íbamos con $200 a Buenos Aires y parecíamos Isidoro Cañones. Eso murió en 1982, y a partir de allí otra vez aumentan los delitos de hurto y lo hacen hasta el año 2005, en que comienza una meseta. Pueden ir a chequear esta información porque las cifras existen.

¿Aumentó el total de delitos? Sí, señor. La Ley de Seguridad Ciudadana fue sancionada en 1995 y fue objeto de una negociación muy importante que al final tuvo votos, pero no acuerdos. Esa ley se presentó como la solución a los problemas de la seguridad ciudadana cuando en realidad esa Ley de Seguridad Ciudadana fue un fracaso absoluto. Lo que hizo fue endurecer las penas de una forma brutal, sin ninguna consecuencia desde el punto de vista de la disminución delictiva porque, claro, no se puede ir a un factor solo para tratar el tema de la delincuencia; es un cúmulo de factores.

Entonces, en Montevideo, en el año 1985 se denunciaron 600 rapiñas y en el año 2000 se denunciaron 6.000. Es decir que el efecto de la Ley de Seguridad Ciudadana fue nulo desde el punto de vista de detener los delitos. Además, las cifras tienen que ser sistemáticas; no se puede comparar el lunes con el martes; debe haber un sistema para que esa cifra dé algo. En Uruguay, desde 1989 hasta 2009 el total de delitos se duplicó. Eso no significa que hayan aumentado todos los delitos porque Uruguay tiene el privilegio de contar con la tasa de homicidios más baja de América, excluido Canadá; en Uruguay los homicidios no llegan a ocho de cada cien mil habitantes, lo que representa una tasa inferior a la de Estados Unidos. Además, se da la característica de que entre el 85% y el 90% de esos homicidios ocurren dentro de las casas y no en ocasión de rapiñas. Sin embargo -y aquí hay responsabilidades de muchos agentes sociales-, en estudios recientes se ha demostrado que los montevideanos tienen más miedo de morir en una rapiña en la calle que los caraqueños, cosa absolutamente absurda porque en Caracas, si bien nadie conoce con exactitud las tasas porque las cifras no son demasiado confiables, el número de homicidios es siete, ocho o nueve veces superior al de aquí.

Por lo tanto, si se duplicó el total de delitos -no todos, insisto- en veinte años, deberíamos preguntarnos qué efecto tuvo el brutal aumento de las penas, que fue tremendo. ¿Qué resultado dio? ¿Bajaron, o no, los delitos? Ya vimos que no, pero presten atención a esto. Entre 1989 y 2009 se duplicaron los delitos y se cuadruplicaron los presos. Es decir que algo no funciona; algo no está dando bien en la ecuación que estamos realizando.

Yo no voy a acusar sino que voy a contestar a mi amigo Borsari Brenna: el Fente Amplio va a contestar, como fuerza política soberana, cuando le parezca conveniente. El Frente Amplio hoy está discutiendo un informe relativo a la seguridad pública sobre el que todos estuvimos de acuerdo. Tuve el honor de integrar y presidir la Comisión Interpartidaria de Seguridad Pública que comenzó a reunirse, si no me equivoco, el 15 de febrero del año pasado, en la que se llegó a acuerdos. Yo creo firmemente en las políticas de Estado, sobre todo en esta materia y también en otras que ya se han mencionado. En base a lo que he estudiado durante estos años, yo creo fervientemente en la política de Estado porque estos temas tienen que estar a salvo de los cinco años de un Gobierno; estos no son temas de un Gobierno ¡sino de un Estado!

Voy a decir algo más, señor Presidente: para que haya políticas de Estado, lo primero es ir a las Comisiones. El primer deber del Legislador es ir a las Comisiones para tratar de ponerse de acuerdo allí. Si no logramos ponernos de acuerdo, por lo menos hablemos y estemos dispuestos a respetar los desacuerdos y, sobre todo, a entenderlos. Aquí nadie tiene la verdad absoluta -nadie- pero si hablamos, probablemente las diferencias no sean tantas y podamos presentar con claridad los desacuerdos al soberano diciéndole:

"Estos son los desacuerdos". Pero para eso hay que ir; el que no va, no vale. En ese sentido, exhortaría a la prensa a que lea en las actas quiénes concurrieron a las Comisiones y quiénes no, porque, después, boca tenemos todos. Cuando uno quiere construir una política de Estado, hay que hablar en los lugares adecuados.

Le voy a contestar al señor Legislador Moreira, a quien mucho aprecio -lo aprendí a apreciar porque hace un año que trabajamos juntos y nos apreciábamos o nos odiábamos, y creo que es mutuo- y respeto muchísimo; muchísimo. Él hizo un razonamiento que suena lindo. Cuando se dice que el porcentaje de las personas menores de 18 años que delinque es alto, se está hablando de un grupo de edad limitado, entre 13 y 18 años. Es lindo el argumento y creo que tiene su base, pero hay que medirlo con esto otro. Cuando uno mide el total de presos de este país comprueba que más del 90% tiene menos de 30 años de edad. Entonces, el tema ya no pasa exclusivamente por la adolescencia, sino que el delito es un tema de la juventud. En este país hay una gran cantidad de gente joven que delinque, y si esto no tiene causas sociales, ¿de qué estamos hablando?

Creo que es muy notorio que tiene causas sociales. Se podría llegar a decir que no son solo causas sociales, pero me parece que surge de forma muy clara.

Estoy de acuerdo con lo que hemos acordado…

SEÑOR MOREIRA.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR ORRICO.- En un minuto se la concedo.

En esto de los institutos nosotros no partimos de cero. Es cierto que los institutos no han funcionado como hubiésemos querido, y no vamos a arreglar nada por el hecho de votar la creación de un instituto de la naturaleza que sea. En la época del Consejo del Niño tuvimos la División Rehabilitación, que era una división administrativa; luego tuvimos el establecimiento de alta detención que luego se transformara en el INTERJ; ahora tenemos el sistema de ejecución de medidas a jóvenes infractores. Creo que no partimos de cero.

Ahora sí concedo la interrupción al señor Legislador Moreira.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor Legislador Moreira.

SEÑOR MOREIRA.- Señor Presidente: estoy siguiendo la exposición del señor Diputado Orrico y me llamó la atención la apreciación que hizo cuando realizaba la cuantificación de los delitos.

Coincidimos en que la totalidad de los delitos se han duplicado, de 50.000 pasaron a 100.000. Pero ¿por qué hay 9.000 presos? Porque las rapiñas pasaron de 2.500 a 13.000; por eso hay cuatro veces más presos y el doble de delitos. Cambió la modalidad delictiva: se cometen delitos no excarcelables y por eso tenemos una población carcelaria tan alta, además de la elevadísima reincidencia, que en el caso de los mayores de edad pisa el 70%. En esa cifra se da la incongruencia. Se multiplicaron por seis las rapiñas. El señor Ministro Bonomi en la Comisión expresó que había 8.600 rapiñas hasta el mes de setiembre u octubre, aunque yo creo que hay más de 12.000 rapiñas por año; además agregó que el 40% de estas rapiñas eran cometidas por menores infractores. Reitero que cambió la modalidad delictiva.

Considero que esto explica el aumento exponencial de la población reclusa en Uruguay.

Agradezco los conceptos vertidos por el señor Legislador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor Legislador Orrico.

SEÑOR ORRICO.- Usted sabe que son sinceros, señor Legislador.

No quiero ingresar en ese debate, que sería absolutamente lateral. En primer lugar, pongo muy en duda las cifras, y que me disculpen; tengo la honestidad intelectual y política de decirlo. En segundo término, es cierto que ha habido un aumento de la violencia en la sociedad, y basta ver las cifras de violencia doméstica. Esto no va para un lado solo. Además, acá hay una pérdida de habilidad muy grande de parte de quienes delinquen, porque ya no existe el tipo aquel que le metía la mano en el bolsillo, le sacaba el dinero, y uno se enteraba cuando llegaba a su casa; ahora se trata de un delito grosero, hecho por gente grosera que no tiene ninguna preparación para delinquir…

(Hilaridad.)

-Hay una modalidad distinta porque la sociedad está violenta. Íbamos al estadio a ver un partido de Peñarol y Nacional y estábamos totalmente entreverados, y eso ahora no se puede hacer más. Podremos hacerlo el señor Legislador Pasquet y quien habla, pero normalmente no se va al estadio de esa manera. Esto no es nuevo.

Voy a contar una anécdota que hasta me aburro de relatar. Nací en la calle Defensa 1872 entre las calles La Paz y Goes. En aquella época los diarieros

no tenían quiosco, sino que en la esquina de las calles tenían un cajón grande sobre el que ponían todo el dinero -monedas y monedas; una fortuna-, y en otros cajones ubicados en forma perpendicular exhibían los diarios con una piedra encima. La gente llegaba, se servía el diario, y se daba el vuelto. ¡No faltaba nada! Alguna explicación tiene que haber para que actualmente eso no se pueda hacer porque, con seguridad, roban hasta la piedra.

Entonces, las explicaciones son bastante más complejas que la simplicidad de decir que necesitamos una ley y esto se arregla.

Acá se habla permanentemente de resocialización, y no creo que en este tema haya que utilizar este concepto. Si hablamos de resocializar implica que nos estamos refiriendo a alguien que en algún momento estuvo socializado. Toda la sociedad uruguaya -no hablo de herencia maldita ni cosa por el estilo, pues acá somos todos responsables porque hay un pequeño enanito que nos pide soluciones fáciles y dice: "Vamos a eliminar esto"- es responsable de algunas cosas que han pasado y que son muy claras. Hoy tenemos decenas de miles de personas entre 13 y 18 años de edad que no estudian, no trabajan ni buscan trabajo, y probablemente no tengan muchas probabilidades de conseguir trabajo porque no están capacitadas en absoluto.

Antes se pensaba que cuando a un niño no se le daba de comer pero sí se lo hacía cuando era un poco más grande, se recuperaba, pero la medicina hoy ha descubierto que hay determinado nivel de desarrollo del niño que no es recuperable si no se toma la sopa en el momento adecuado; no hay desarrollo neuronal. Yo quisiera que alguno de ustedes concurriera a la Defensoría de Oficio de Menores y escuchara a alguno de estos muchachos que han cometido delitos cuando hablan con sus Defensores. ¡No saben explicarse; casi no saben hablar! Lo primero que tienen afectado es el lenguaje, porque todo lo que implique símbolos les cuesta mucho. ¡Esta es la realidad que tenemos!

Por lo tanto, creo que no se utiliza el término correcto cuando hablamos de resocialización pues, reitero, se resocializa lo que alguna vez estuvo socializado. En el Uruguay de los años treinta, el del Código del Niño, probablemente fuera así, pero no porque hubiera más o menos pobres -eso no es así-, sino porque era una sociedad mucho más integrada. Las sociedades integradas son las sociedades seguras; las sociedades seguras no son las que necesitan un oficial de policía en cada una de las puertas de las casas, sino las que no necesitan ninguno.

Uruguay tiene un triste privilegio con esto de las penas. Somos el único país de América Latina y el Caribe -excepto Cuba, que nos gana- que tiene el nivel de presos más alto cada cien mil habitantes; mientras el promedio en América Latina es de 107 presos cada 100.000 personas -estoy citando de memoria; puedo equivocarme-, el promedio de Uruguay debe andar en 256 presos cada 100.000 habitantes. Por lo tanto, estamos en una dureza que es absolutamente brutal.

Creo que hay que seguir trabajando, que hay que seguir buscando acuerdos y que hay posibilidades de acordar, pero en aquello en lo que estemos de acuerdo. Lo otro, lo expondremos.

Se ha dicho por parte de la Suprema Corte de Justicia que se necesita ampliar el plazo que se tiene para dictar la sentencia porque resulta muy breve. Voy a aclarar aquí que desde los once años de edad soy amigo personal del doctor Leslie Van Rompaey -me reúno todas las semanas con él; es uno de mis amigos admirados-, pero en esto voy a discrepar con él. A mí la experiencia me enseña que los Jueces piden más plazos, que los policías piden más horas para mantener detenida a la gente y que a nadie le gustan los abogados porque somos los que molestamos, pues venimos con tonterías como el hábeas corpus y esas bobadas, y no los dejamos actuar. Creo que los niveles para dictar sentencia son razonables.

Además, creo que en Uruguay no cumplimos con la ley; lamento decir esto pero ninguno cumple con la ley.

A los adolescentes infractores no se los puede identificar; no está bien. La ley dice que no se los debe identificar, entre otras cosas, porque es tremendamente perjudicial para la seguridad pública, ya que una razón de prestigio para el adolescente que llega a la cárcel es el tipo de delito que cometió. Cuando uno va como defensor a una establecimiento de detención de menores es muy frecuente que venga el adolescente que ha cometido un delito y le diga: "Doctor, ¿no me vio en la tele hoy? Y lo dice entusiasmado, porque es un motivo de prestigio. Por lo tanto, si no razonamos a ese nivel entenderemos poco. Me parece que estas son cuestiones que hay que tener en cuenta.

Las leyes que se han dictado en este sentido -primero se aprobó la ley de seguridad ciudadana y luego una ley de emergencia en la que también se agravaron penas-, son algo parecido a lo que decía el doctor Herrera, no nuestro Luis Alberto de Herrera, el histórico Luis Alberto de Herrera, jefe político del Partido Nacional, que creo que tuvo el récord de decenas de años al frente de un partido en el Uruguay, sino el doctor Bernal Herrera, que no es un personaje real, sino ficticio de una novela mexicana de Carlos Fuentes llamada *La Silla del Águila*. En dicha novela el

doctor Bernal Herrera, que quería ser Presidente de México -esa es una de las tramas de la novela- decía que había tres tipos de leyes: las que no sirven para nada, las que crean esperanza y las útiles. Recuerdo que cuando se trató aquí la Ley de Seguridad Ciudadana el señor Diputado Michelini encaró a un Diputado oficialista de ese momento y le dijo: "Fijate los problemas que va a crear esta ley". Pero ese Diputado le dijo: "Hay que dar un mensaje", y el señor Diputado Michelini le respondió -esa es una frase que yo siempre recuerdo-: "No se puede gobernar con mensajes". El problema es que los mensajes de esperanza que tienen estas leyes culminan cuando este llega al receptor, y después seguimos en la misma. Entonces, aprobamos la Ley de Seguridad Ciudadana pero siguió aumentando el delito. Por lo tanto, no está ahí el asunto.

Cuando se habla de imputabilidad yo digo que el viejo Código del Niño tenía un régimen de imputabilidad mucho más amplio que este, porque se basaba en la teoría del tutelaje: los mayores pensábamos que los menores no servían para nada, por lo que nosotros tomábamos las decisiones por ellos y se consideraba que no eran imputables. En realidad, imputabilidad significa la capacidad que tiene un individuo de asumir responsablemente sus conductas. Entonces, en Uruguay no hay que confundir conceptualmente la imputabilidad -cosa que frecuentemente hacen los Jueces- con el hecho de que un individuo sea sometido a un juicio penal de mayores. La imputabilidad es una. ¿Qué significa imputar? Significa: "Tú cometiste un delito y yo te hago responsable de ese delito, pero en lugar de juzgarte de acuerdo a los códigos del adulto, lo hago de acuerdo con los códigos del adolescente". Pero ¿por qué juzgo de acuerdo a los códigos del adolescente? ¿Porque considero que los adolescentes son bobos y no saben diferenciar el bien del mal? No, no es así. Evidentemente un tipo de quince años si va a matar a alguien sabe que está mal matar; no se puede estar en el romanticismo reivindicador de los adolescentes delincuentes. No es así. Simplemente, la sociedad considera que, dado la edad que tiene ese individuo, tiene que hacer el esfuerzo para que ese joven sea capaz de insertarse y ser útil. Y eso se logra con mucho trabajo.

Hace un rato dije que todos los indicadores sociales del Uruguay bajan desde 1956 a 2005, lo que significa que durante cincuenta años nuestro país estuvo destrozando sus indicadores. Por lo tanto, esos indicadores no van a cambiar de un día para el otro; no hay ley posible que cambie eso de un día para el otro, porque es un proceso.

Voy a culminar diciendo, en primer lugar, que reivindico enormemente al Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay de hoy, que vino a nuestra Comisión y causó admiración en propios y extraños por la justeza y la claridad con que esbozó todos los problemas y la sinceridad política con que los asumió. Pero este problema del INAU no es de hoy, no tiene dos días, cinco o diez años, sino bastante más, y todos lo sabemos. Por tanto, asumamos responsablemente como sociedad que esto es así, como así también que tenemos que tratar de solucionarlo, porque da la impresión de que el problema es mucho más de gestión que de declarar imputables a unos o a otros. Ese no es el problema; además, para eso me tendrían que decir cuántos menores entre 16 y 18 años están cometiendo delitos para llegar a algo.

Por último, quiero decir que acá se habla permanentemente de que está todo diagnosticado. Reconozco que admiro mucho al Grado 5 de la Cátedra de Sociología Jurídica de la Facultad de Derecho, el profesor Luis Morás, quien vino a la Comisión y dijo: "Yo creo que si hay algo en esta materia que no está, son justamente los diagnósticos". Y se tienen las pruebas en ese sentido, porque estamos discutiendo los números. El profesor Morás también dijo -leo esto con la licencia del señor Presidente de la Asamblea General-: "No se puede elaborar una política económica, de empleo, de salud sin estadísticas sanitarias, de PBI, de inflación, etcétera, sin esos números que están legitimados, que básicamente la sociedad comparte [...] ¡Qué paradoja que en el principal problema que tiene la sociedad uruguaya [...] los datos no aparezcan y los diagnósticos sean muy débiles!".

El profesor Morás citó algo, y ya que hay medios de prensa aquí, también lo voy a citar: "El 22 de noviembre, un matutino de circulación nacional hizo una cobertura en la página 3 -a toda página- sobre el tema de la seguridad ciudadana. Allí hay un recuadro donde se aclara que hasta el momento" desde el 1° de enero de 2010 hasta el 21 de noviembre de 2010 "hay once comerciantes y ocho rapiñeros muertos". Se refiere a once comerciantes asesinados en rapiñas o algo parecido. Luego dijo que dicho matutino al otro día, a través de un informe de la Bancada bicameral femenina, había publicado que en lo que iba de ese período treinta y tres mujeres habían sido asesinadas por sus esposos, sus amantes o sus compañeros. Entonces, ¿cuál fue el titular de ese diario? Fue: "Luego del rapiñero, lo más peligroso es un familiar". Yo no voy a atribuir intenciones, como tampoco lo hace el profesor Morás, pero voy a decir que esto es de una falta de profesionalismo atroz, porque la información que allí se brinda es incorrecta. Con un titular se lleva a engaño, porque se da una información que no es real. Entonces, me parece que así no van las cosas.

Señor Presidente: hace casi treinta años el arquitecto Juan Pablo Terra y la socióloga Mabel Hopenhaym hicieron un libro que se llamó *La niñez en el*

Uruguay. En ese libro Juan Pablo Terra y la socióloga Hopenhaym decían que si el Uruguay no se empezaba a ocupar de su niñez, en no demasiado tiempo iba a tener problemas serios para resolver cuando esos niños llegaran a adultos. Es algo similar a lo que dijo el señor Diputado Bayardi, con lo que estoy totalmente de acuerdo. Por lo tanto, pongámonos a trabajar sensatamente por nuestra niñez, y en un plazo, que no va a ser breve, brevísimo ni cosa por el estilo vamos a tener nuevamente a la sociedad integrada y a la cual todos aspiramos. Pero hoy que nadie prometa soluciones mágicas porque va a sonar a demagógico.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Pido la palabra para contestar una alusión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR BORSARI BRENNA.- Señor Presidente: simplemente, por si el señor Diputado Orrico estaba aludiendo a mi persona, quiero hacer una aclaración en cuanto al funcionamiento de la Comisión interpartidaria de seguridad pública. Quiero decir que yo no era miembro de esa Comisión.

(Interrupción del señor Legislador Orrico.)

-Vale la aclaración porque no era miembro de esa Comisión, sí lo era el señor Legislador Moreira, en representación de mi Partido, y otros representantes que allí nombramos.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Comprenderán los señores Legisladores que no hay “alusiones por las dudas”.

(Hilaridad.)

SEÑOR GLOODTDOFSKY.- Pido la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Tiene la palabra el señor Legislador.

SEÑOR GLOODTDOFSKY.- Señor Presidente: francamente, nuestra preocupación al cabo del prolongado debate que la Asamblea General ha tenido, refiere particularmente a la escasez de instrumentos prácticos que auspicien en el seno de la Comisión las herramientas que permitan que el país deje de sufrir la tormenta de muertes con que se ven pobladas las crónicas policiales de la prensa cada día. En tanto nos preocupa y nos preocupa bien el futuro con los mecanismos de rehabilitación que se analizan, en tanto se nos cuestionan los mensajes de esperanza que pueden llevar incorporados algunas leyes, más allá de su utilidad inmediata, en tanto se abona un extenso y prolongado diagnóstico que nunca acaba y cuyas cifras señalaba el señor Legislador Orrico, hay una notoria falta de profesionalidad y con ello, naturalmente, los resultados son, reitero, la ausencia de mecanismos que rápidamente permitan a los uruguayos vivir en paz y seguros.

En este debate -que, repito, para mañana, para pasado mañana, para la semana que viene, no aporta soluciones ni caminos seguros-, tampoco faltan los enojos ni la adjudicación de responsabilidades. A veces, es el Poder Judicial, otras es la prensa que informa de manera distorsionada, que quiere vender, que trafica con la muerte. A veces es esa misma prensa que se convoca a conferencias de prensa y, como sucedió hoy en la Presidencia de la República, algunos periodistas y algunos medios entran y otros se quedan en la puerta, seguramente por aquello que quedara plasmado en el anterior Gobierno de que hay prensa y prensa opositora, de que hay buenos medios y malos medios y de que algunos aprovechan para distorsionarlo todo, desde las buenos noticias que puede dar el Presidente de la República hasta la muerte de un comerciante, de un trabajador.

En materia de búsqueda de instrumentos prácticos para terminar con esta tragedia, nos parece que la Asamblea General en lugar de buscar responsables, en lugar de abonar diagnósticos, lo que debería hacer es trabajar, precisamente, en lo que el señor Legislador Orrico señalaba: el aporte de un estudio profesional y serio de las cifras.

Aquí se ha minimizado el impacto de la minoridad y yo me resisto por una cuestión de pudor y de respeto a los muertos y a los ciudadanos que son atropellados todos los días a llamarla minoridad infractora, porque considero que quien comete un delito es un delincuente y entonces hablo de la minoridad delincuente. En esa morigeración de los términos, que lleva a que en la acción trabajemos luego de forma tal de buscar más paliativos que soluciones, se nos dice que de los 305 infractores privados de libertad en dependencias del INAU a 51 les fue imputado el delito de homicidio, que estos representan el 16,8% de la totalidad de los internados con medidas privativas. El señor Jorge Jouroff sostiene que el INAU tiene en todas sus dependencias 635 menores internados, por lo que los 51 homicidas componen apenas el 8% del total de los jóvenes que están en distintos hogares de la institución. Sin embargo, nosotros citamos otras cifras que creo tienen que ser recogidas por esta Asamblea y trasladadas en forma inmediata y urgente a la Comisión…

(Murmullos.)

-Señor Presidente, solicito que me ampare en el uso de la palabra.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa ruega a los señores Legisladores que hagan silencio para escuchar la exposición del señor Legislador.

Puede continuar el señor Legislador.

SEÑOR GLOODTDOFSKY.- Muy amable, señor Presidente.

Decía que a las cifras que nosotros manejamos les adjudicamos toda la profesionalidad y la seriedad que tienen porque son la respuesta a un pedido de informes que realizáramos al Ministerio del Interior; son palabras del Ministro de esa Cartera y no son respuesta a este Legislador sino la respuesta del Poder Ejecutivo a este Poder Legislativo.

Con esta información queremos apuntar hacia la elaboración y a la propuesta de un instrumento y una herramienta concretos. Mientras se nos habla de apenas un 8% de homicidas del total de los jóvenes internados, mientras se nos habla de un 16,8% de homicidas en la totalidad de internados con medidas privativas, queremos señalar por qué es necesario que esta Comisión rápidamente se aboque a dar el marco legal indispensable a un verdadero registro nacional de menores delincuentes: porque es cierto que esos números son bajos pero, por otro lado, nos gustaría informar lo que nos decía el señor Ministro en el pedido de informes mencionado. En 2009, el Ministerio del Interior comunicó que fueron 15.633 los menores que participaron o cometieron delitos: ¡15.633! Bastante más que los 600 de que habla Jouroff. Por otro lado, el Ministerio también expresa que la cantidad de menores sospechosos de haber participado en hechos delictivos que fueron detenidos por la Policía ascendió a 23.225. Esto implica que en todo el país unos 7.000 jóvenes fueron puestos en libertad luego de las indagaciones preliminares. No hablamos de estigmatizar a la juventud, por cierto que no, pero el hecho de que 23.225 jóvenes hayan sido detenidos por la Policía en investigación de algún tipo de delito habla claramente de un porcentaje muy alto del total de jóvenes del Uruguay y de un porcentaje sorprendentemente alto en cuanto al total de personas indagadas en el país. 8.305 jóvenes fueron detenidos o investigados en Montevideo. Entonces, nos preguntamos si toda la información que se está recogiendo a través de la actuación de la Policía no es una verdadera herramienta para poner en marcha un sistema de información que nos permita acortar los tiempos que lleva la investigación, la identificación y, naturalmente, el procesamiento -si cabe- de los menores, no solamente por los números que hablan por sí solos -reitero: 23.225- sino también para ver aquellos que ya han incurrido en delitos. Voy a citar algunos casos, y que me perdone el señor Legislador Orrico, porque comparto con él que no deben identificarse, pero creo que hay tres que son paradigmáticos. Uno de ellos es el de "El Pelón", que el 6 de junio, el 26 de octubre y hace poco tiempo cometió tres homicidios, además de tener múltiples anotaciones por lesiones graves, estupefacientes, copamiento y rapiña. ¡Ni que hablar de "El Nico"! Triple homicida, menor de edad, que cometió su primer asesinato en 2009 y por este hecho quedó recluido en la Colonia Berro, dependencia de la que se fugó al poco tiempo. Su último asesinato fue el del taxista de 29 años Gustavo Ferreira, ocurrido en noviembre del año pasado a quien, luego de un entredicho, le disparó seis balazos: cuatro hirieron al taxista en el tórax y los dos restantes, en la cabeza. O el caso de "El Maikol", tristemente célebre por la muerte de la maestra Romina Severo, quien luego de un forcejeo cayera y fuera arrollada por un ómnibus, en la ciudad de Paysandú. En este caso, en un fallo que abrió la polémica, la Jueza Blanca Riero resolvió procesar con prisión al padre, de 42 años de edad, y a la madre, de 38, pero en ese entonces, el célebre Maikol también tenía un largo historial delictivo que de nada sirvió para preservar la vida de estos ciudadanos. Y cuando hablamos de preservar la vida de los inocentes, de los trabajadores y de los comerciantes, no solamente nos preocupa esto, sino la tendencia a armarse que crece día a día, porque sabemos que aquel que en defensa de su lugar de trabajo, de su domicilio o de su familia debe verse enfrentado a estas circunstancias y mata, seguramente, también pasa a ser una víctima de eso, porque no habrá mañana que en su conciencia no pese el hecho que le cae como persona de bien.

¿Por qué pensamos que debe montarse un verdadero registro nacional de menores delincuentes que especialmente garantice algo que parece inaudito: la identificación de los menores detenidos, su edad, su nombre, con exactitud? Al respecto vamos a citar algunos ejemplos. Hace unos años, un conocido menor compareció en un Juzgado en tres ocasiones y en cada una de ellas, por más que el tiempo había pasado, siempre tenía 16 años. Por suerte, alguien en el Juzgado dijo: "Bueno, ahora sabemos quién sos, y a partir de ahora empezamos a contar nosotros". Es que ya tenía mucho más de 16 años.

Otro adolescente que había sido detenido en un procedimiento por una rapiña, al ser interrogado en el Juzgado, dio un nombre falso y resultó ser alguien que nunca había pasado por la sede. Pero una funcionaria lo identificó y advirtió que hacía dos semanas había estado en un Juzgado por homicidio y había sido encerrado en un hogar del Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay -INAU-, de donde se había fugado.

Esta situación, sumada a que los jóvenes mienten sobre su identidad, ha llevado a encerrar a personas inexistentes, a menores que resultan ser mayores de edad y hasta a hermanos o vecinos de los responsables de los delitos. El Fiscal Gustavo Zubía y el defensor Daniel Sayagués informaron a la prensa, precisamente, sobre algunos de estos casos.

Otro adolescente, detenido por rapiña, dio el nombre y la cédula de un vecino. La Jueza dispuso prisión domiciliaria para él y lo entregó a sus padres. Cuando el equipo de asistentes sociales de la Justicia fue a la casa del menor, tanto él como sus padres se alarmaron. Naturalmente, los padres comenzaron a increpar al menor para averiguar qué cosa había hecho para que llegaran los asistentes sociales del INAU a ver si se encontraba cumpliendo con la prisión domiciliaria. Lo cierto es que no se trataba de este joven, sino del vecino, que había dado su nombre y su cédula de identidad. Por más cómico que esto pueda parecer a algunos, es una prueba palmaria del desastre que es el sistema de identificación y de registro de los menores delincuentes. Pero, por si fuera poco, tenemos que hacerlo y desde el Parlamento.

El Fiscal de adolescentes afirmó que, si bien el Código de la Niñez y la Adolescencia estableció que la Suprema Corte de Justicia desarrollara un sistema de información sobre adolescentes que pasan por la Justicia, el registro nunca se concretó. Asimismo, el artículo 221 del Código precisa que el INAU será el custodio de la información, por lo que se deberá garantizar el uso reservado y confidencial de los datos correspondientes a cada niño o adolescente, y en el siguiente artículo se agrega que esa información no podrá ser utilizada como base de datos para el rastreo de las personas, una vez alcanzada la mayoría de edad. A su vez, el Defensor de Adolescentes Daniel Sayagués agregó que los Jueces no realizan identificación del adolescente detenido para corroborar que se trata de quien dice ser. Este trámite no se cumple por engorroso, ya que la única manera de hacerlo es enviar al adolescente a la Dirección Nacional de Identificación Civil para que sea reconocido por su huella dactilar. Sayagués explicó que el trámite implica demorar el pronunciamiento judicial; y si es detenido durante el fin de semana, es más difícil aún de concretar porque la Dirección Nacional de Identificación Civil no trabaja. A juicio del Defensor, junto con el examen médico que la ley ordena hacer a todos los adolescentes detenidos, debería realizarse el proceso de confirmación de la identidad.

Y por si no estaban avisados, por si esto que estamos diciendo es nuevo, queremos señalar que la mayoría de las Jefaturas de Policía del país informaron de estos casos.

(Murmullos. Campana de orden.)

SEÑOR PRESIDENTE.- Nuevamente la Mesa solicita a los señores Legisladores que bajen el nivel de los murmullos y escuchen la exposición que se está realizando.

Puede continuar el señor Legislador.

SEÑOR GLOODTDOFSKY.- Insisto en que es necesario un registro de infractores en el marco más amplio.

Decía que, por si no estaban avisados, en el año 2006 las Jefaturas de Policía de todo el país expresaron que la creación de este registro era una herramienta indispensable, porque el Código impide usar el del INAU como herramienta inmediata para preservar la seguridad de los ciudadanos y porque el de la Suprema Corte de Justicia nunca se concretó.

Creemos que la Comisión que está trabajando debería elaborar e instrumentar ese registro nacional de menores delincuentes, garantizando la identificación y la edad del ciudadano, y descentralizando su manejo a través del Observatorio Criminológico, de modo tal que la Policía pueda disponer de esta información en todo momento.

Señor Presidente: creemos que el marco legal que este registro reclama es fácilmente alcanzable y va a preservar la seguridad de los ciudadanos, y estamos convencidos de que eso es mucho mejor que prolongar los diagnósticos, acumular los enojos y señalar a otros Poderes del Estado o a los medios de prensa que, a juicio de algunos, distorsionan una realidad que, por cierto, es muchísimo más macabra que lo que los propios medios de prensa nos informan día a día.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE.- Dese cuenta de una moción presentada por los señores Legisladores Bango, Moreira, Posada y Viera.

(Se lee:)

"Mocionamos para que se prorrogue el funcionamiento de la Comisión Especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de Seguridad Pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal por el lapso de un mes a partir del día de la fecha, de modo de avanzar en la redacción de los proyectos de ley recomendados en el informe presentado ante esta Asamblea."

-Dése cuenta de otra moción presentada por los

señores Legisladores Borsari Brenna, Chiesa Bruno, Saravia, Silvera, Vidalín y Berois.

(Se lee:)

"Mocionamos para que se prorrogue el plazo de la Comisión Especial para el análisis de la legislación relativa a los temas de Seguridad Pública y en especial la de los adolescentes en conflicto con la ley penal hasta el 21 de febrero de 2011."

-La primera moción fue presentada a la hora 17 y 30 y la segunda a la hora 18 y 18. Se trata de dos mociones notoriamente excluyentes, que se van a votar por orden de llegada a la Mesa.

Se va a votar la primera moción.

(Se vota)

-Noventa y uno en noventa y tres: Afirmativa.

7) LEVANTAMIENTO DE LA SESIÓN.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más asuntos a tratar, se levanta la Sesión.

(Es la hora 19 y 31 minutos.)

DANILO ASTORI
Presidente

Hugo Rodríguez Filippini
Secretario

Marti Dalgalarrondo Añón
Secretario

Walter Alex Cofone
Director General

Nibya Boccarato
Supervisora General del Cuerpo de Taquígrafos
de la Cámara de Representantes

Corrección y Control
División Gestión de Documentos del Senado

Armado e Impreso
División Imprenta del Senado